

Jussi Karhunen

# **ELÄKEUUDISTUS 2017: KUISKATENKO KUULUI NUORTEN ÄÄNI?**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

helmikuu 2019

# TIIVISTELMÄ

Jussi Matti Antero Karhunen: Eläkeuudistus 2017: Kuiskatenko kuului nuorten ääni?

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden maisteriopinnot, julkisoikeuden opintosuunta

Helmikuu 2019

Tässä pro gradu -tutkielmassa selvitettiin, miten nuoria edustavat etujärjestöt pystyivät vaikuttamaan vuoden 2017 eläkeuudistukseen ja uudistusta koskevaan lainsäädäntöön. Tuoreimman eläkeuudistuksen kulku asetettiin tutkimuksessa osaksi eläkeuudistusten jatkumoa ja katsottiin, mitkä olivat tämän kertaisen uudistuksen teon erityispiirteet. Nuoret ikäpolvet eivät olleet ennen vuoden 2017 eläkeuudistusta kovinkaan kiinnostuneita järjestelmään tehdystä muutoksista. Nyt kiinnostusta oli.

Tutkielman aineisto koostui eläkeuudistukseen liittyvästä virallisesta lainsäädäntöaineistosta läpi lainsäädäntöprosessin ja kahdeksan keskeisimmän eläkeneuvotteluissa olleen neuvottelijan teemahaastatteluista. Aineistona käytettiin myös neuvotteluja pohjustanutta asiantuntijaryhmän raporttia *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*. Aineiston perusteella muodostettiin kokonaiskuva siitä, missä vaiheessa eläkeuudistuksen sisällöstä tarkkaan ottaen päätettiin ja ketkä olivat avainasemassa päätöstä tehdessä. Tutkielma edustaa oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta.

Nuorten etujärjestöjen eläkeuudistukselle asettamat tavoitteet toteutuivat tutkimuksen perusteella varsin hyvin. Nuorten ajamat asiat eivät kuitenkaan olleet täysin uusia ja yllättäviä. Nuorten tavoitteet oli poimittu muiden neuvottelutahojen ja eläkeasiantuntijoiden määrittämältä eläkekeskustelun agendalta. Nuorten tavoittelemat asiat eläkeuudistuksessa eivät olleet radikaaleja. He eivät esimerkiksi ehdottaneet maksussa oleviin eläkkeisiin koskemista.

Nuorten edunvalvojat kävivät jopa viikoittaista vuoropuhelua pääasiassa työntekijäosapuolen kanssa ennen eläkeneuvotteluja ja niiden aikana. Tiiveintä yhteydenpito oli SAK:n kanssa. Työnantajaosapuoleen yhteyttä ei pidetty käytännössä lainkaan. Nuorten etujärjestöjen vuorovaikutus ei jäänyt turhaksi: nuorten näkyvä ja reipas kanta eläkeiän noston puolesta sekä sen kytkemisestä elinajan odotteeseen edesauttoivat neuvottelutulokseen pääsemistä ja työntekijäosapuolen halukkuutta hyväksyä molemmat lopulliseen eläkesopimukseen tulleet eläkeikään liittyneet elementit.

Valtio ei ollut ratkaisusta syrjässä. Se oli etukäteen sitonut työmarkkinajärjestöt tiukasti tahtoonsa asettamalla tulevalle eläkeuudistukselle reunaehdoja: työmarkkinajärjestöt allekirjoittivat hallituksen asettaman tavoitteen, jonka mukaan tuleva eläkeratkaisu laskee kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeellesiirtymisiän 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen osoittautui vaikeaksi. Lopulta tavoitteisiin päästiin Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n ja valtiovarainministeriön pidettyä neuvotteluissa linjansa tiukkana. Nuorten etujärjestöjen suurimpien tavoitteiden täyttyminen oli EK:n ja valtiovarainministeriön yhteispelin ansiota.

Kun työmarkkinajärjestöt olivat päässeet eläkeuudistuksesta sopimukseen, joka saavutti hallituksen asettaman tiukan tavoitteen, eteni eläkelakien uudistus sosiaali- ja terveysministeriön valmistelun kautta eduskuntaan. Eduskuntakäsittelyssä eläkeuudistuksen keskeiseen sisältöön ei enää tehty muutoksia. Eduskunta tyytyi hyväksymään hyvin valmistellun ja eteensä valmiina tuodun uudistuksen.

Nuorten etujärjestöt pystyivät saamaan ääntään kuuluville eläkeuudistuksessa. Vastaisuudessa osallisuuden kokemus ja legitimaation aste paranisi ja eläkelakien valmistelu kävisi avoimemmaksi, mikäli valtio velvoittaisi työmarkkinajärjestöt kuulemaan eri sidosryhmiä jo ennen varsinaisia eläkeneuvotteluja. Nyt työmarkkinajärjestöillä ei ole kuulemisvelvoitetta samalla tavoin kuin viranomaisilla.

Avainsanat: eläkejärjestelmä, eläkelainsäädäntö, eläkeuudistus, lainsäädäntöön vaikuttaminen, nuorten etujärjestöt, työmarkkinajärjestöt

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	iii
1. RUKAN LUMET – TUTKIELMAN JOHDANTO .....	1
1.1 Pitkä latu Rukan lumilta laiksi – vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö.....	1
1.2 Suomalaisen eläkejärjestelmän lyhyt oppimäärä .....	5
1.3 Tutkimuskysymys ja tutkielman rakenne.....	8
2. TUTKIELMAN TOTEUTUSTAPA JA KÄYTETYT METODIT .....	13
2.1 Oikeustieteen likaiset pikku salaisuudet ja eläkevalta .....	13
2.2 Tutkielman toteutus.....	16
3. KANSANVALTAA JA KORPORATISMIA – ELÄKETURVAN PÄÄTÖKSENTEKO 1930-LUVULTA 2000-LUVULLE .....	25
3.1 Päähuomio vaikuttajissa, ei sisällössä.....	25
3.2 Kansaneläkejärjestelmän luonti ja kansaneläkkeiden kaappaus .....	27
3.3 Ansioeläkejärjestelmän luonti – työmarkkinajärjestöt sopuun ohi eduskunnan .....	31
3.4 Eläkejärjestelmien kaksintaistelu ja parlamentarismien alennustila.....	35
3.5 Leikkaukset 90-luvulla ja 2000-luvun suuri uudistus .....	39
3.6 Yhteenveto vallankäytön liukumisesta.....	46
4. VUODEN 2017 ELÄKEUUDISTUS VIRALLISLÄHTEIDEN PERUSTEELLA.....	50
4.1 Mitä nuoret tavoittelivat eläkeuudistuksessa?.....	50
4.2 Ratkaisun petaaminen: Pekkarisen ryhmän raportti ja työmarkkinaosapuolten sopimus .....	54
4.3 Hallituksen esitys ja laatimisvaiheen lausunnot.....	62
4.4 Eduskunnan siunausta vaille: Eduskuntakäsittelyn keskustelut, lausunnot ja mietintö .....	66
4.5 Papereiden perusteella: Kuka kätilöi nuorten eläkkeet? .....	71
5 KUVA NUORTEN VAIKUTUSVALLASTA TÄYDENTYY ELÄKENEUVOTTELIJOIDEN NÄKEMYKSELLÄ.....	75
5.1 Haastatteluiden antia analysoitiin aineistolle esitettyjen kysymysten kautta.....	75
5.2 SAK veti nuoret mukaan, Etelärantaa ei uskallettu lähestyä .....	77
5.3 Nuorten tavoitteita – mutta myös pääasiassa palkansaajien tavoitteita.....	79
5.4 Valtion rooli ja eläkeratkaisun muotoutuminen nuorille suosiolliseksi.....	85
5.5 Pitäisikö nuorten päästä päättämään? Nuorten osallisuus tulevaisuuden eläkelainsäädännössä ja suhde kuulemisvelvoitteeseen .....	91

6 NUORET ELÄKEOOPPERAN TAUSTAKUOROSSA – YHTEENVETO .....	95
LIITTEET.....	100

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

*Alastalo, Marja – Åkerman, Maria*: Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna – Nikander, Pirjo – Hyvärinen, Matti (toim.) 2010: Haastattelun analyysi, s. 372–394. Vastapaino 2010.

*Alasuutari, Pertti*: Laadullinen tutkimus. Vastapaino 1999, 6. painos, 3. uudistettu painos.

*Barr, Nicholas*: Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys, ja järjestelmän rakenne. Suomen eläkejärjestelmän arvio / osa 1. Eläketurvakeskus 2013. Saatavissa: [<http://www.etk.fi/wp-content/uploads/2015/10/TAITTO%20OSA%201%20BARR.pdf>]

*Berg, Bruce L.*: Qualitative research methods for the social sciences. 5. painos. Pearson education 2004.

*Bergholm, Tapio*: Suomen mallin synty. Yhteiskuntapolitiikka (2007) 72 (5), 475–492.

*Börsch-Supan, Axel*: Suomen vuoden 2005 eläkeuudistus. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 101. vuosikerta, 1/2005, s. 52–71.

*Eläketurvakeskus*:

- Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti. 2013. Saatavissa: [<http://www.etk.fi/julkaisu/suomen-elakejarjestelman-sopeutuminen-elinian-pitenemiseen-elakekysymysten-asiantuntijatyoryhman-raportti/>]
- Yksityisalojen palkansaajien työeläkkeet syntymävuoden ja sukupuolen mukaan. Eläketurvakeskuksen raportteja 09/2015. Saatavissa: [<http://www.etk.fi/julkaisu/yksityisalojen-palkansaajien-tyoelakkeet-syntymavuoden-ja-sukupuolen-mukaan/>]

*Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina*: Oikeuden tuolla puolen. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus 2002.

- Hannikainen, Matti – Vauhkonen, Jussi:* Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. Suomalaisen kirjallisuuden seura 2012.
- Havakka, Pauliina – Niemelä, Mikko – Uusitalo, Hannu:* Sosiaalivakuutus. Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva 2017.
- Henriksson, Kirsi – Kastari, Pirkko-Liisa:* Kun politiikka muuttuu historiankirjoitukseksi – lähihistorian haaste. Teoksessa Autio, Sari – Katajala-Peltomaa, Sari – Vuolanto, Ville (toim.): Historioitsijan arki & tutkimuksen prosessi, s. 131–144. Vastapaino 2001.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena:* Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus 2014.
- Johanson, Jan-Erik – Sorsa, Ville-Pekka:* Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä. Teoksessa Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.): Eläkevalta Suomessa, s.148–168. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla 2011.
- Kangas, Olli – Niemelä, Mikko:* Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus. Teoksessa Havakka, Pauliina – Niemelä, Mikko – Uusitalo, Hannu (toim.): Sosiaalivakuutus, s. 10–51. Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva 2012.
- Kautto, Mikko:* Kommentti: Yksityinen työeläkejärjestelmä instituutioiden tutkimuksen luupin alla. Teoksessa Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.): Eläkevalta Suomessa, s. 170–173. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla 2011.
- Kautto, Mikko – Metso, Laura:* Sosiaalinen kestävyys – uusi poliittinen horisontti? Yhteiskuntapolitiikka (2008) 73 (4), 411–420.
- Keinänen, Anssi:* Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? Teoksessa Auri Pakarinen ja muut (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla kirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja (2011), s. 137–150.
- Kiander, Jaakko:* Pekkarisen työryhmän raportti pohjustaa seuraavaa eläkeuudistusta. Yhteiskuntapolitiikka (2014) 79 (4), 87–91.
- Korkman, Sixten:* Kenelle valta päättää työeläkkeistä? Teoksessa Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.): Eläkevalta Suomessa, s. 202–227. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla 2011.
- Korpiluoma, Riitta ja muut:* Työeläke. Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva 2011.

*Laatunen, Lasse – Nieminen, Arto:* Kolmikannan kulisseissa. Lasse Laatusen neljä vuosikymmentä työmarkkinapolitiikassa. Art House 2017.

*Laine, Markus – Peltonen, Lasse:* Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995. Väitöskirja. Juvenes print 2003.

*Lassila, Jukka – Määttänen, Niku – Valkonen, Tarmo:* Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015. Saatavissa: [[https://www.etla.fi/wp-content/uploads/raportti\\_2015\\_1.pdf](https://www.etla.fi/wp-content/uploads/raportti_2015_1.pdf)]

*Lassila, Jukka – Valkonen, Tarmo:* Työeläkevalta ikärajaikiistan valossa. Teoksessa Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.): Eläkevalta Suomessa, s. 228–242. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla 2011.

*Louekoski, Matti:* Työeläketurva suomalaisen yhteiskunnan osana - miten tähän on tultu ja miten tästä eteenpäin. Teoksessa P. Varoma (toim.): Eläkepolitiikka 2000-luvulle, s. 608–649. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto 1997.

*Minkkinen, Panu:* Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Lakimies 7–8/2017, s. 908–923.

*Muhonen, Teemu – Hanska, Jari:* Eläketurma. Miksi Suomeen tarvitaan uusi sukupolvisopimus. Vastapaino 2016.

*Mykkänen, Juri:* Eliittihaastattelu. Poliitiikka (2001) 43 (2), s. 108–127.

*Myllymäki, Arvo:* Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Finn publishers 1979.

*Niemeläinen, Johannes:* Työeläkejärjestelmän hajautus – diskursiivisen institutionaalisen loogiikan muutos. Pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos 2013.

*Niemelä, Heikki:*

- Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Sosiaaliturvan tutkimuslaitos 1988.
- Ansioeläkejärjestelmän muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.): Eläkevalta Suomessa, s. 18–45. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla 2011.

- Nikander, Pirjo*: Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa Ruusu-  
suvuori, Johanna – Nikander, Pirjo – Hyvärinen, Matti (toim.) 2010: Haastattelun ana-  
lyysi, s. 432–445. Vastapaino 2010.
- Pentikäinen, Teivo*: Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa Pekka Va-  
roma (toim.): Eläkepolitiikka 2000-luvulle, s. 8–161. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitos-  
ten liitto 1997.
- Pietiläinen, Seppo*: Työeläke-etuuksien lainsäädännöllinen suoja – vain yksi oikeusturvan tae.  
Teoksessa Pekka Varoma (toim.): Eläkepolitiikka 2000-luvulle, s. 527–533. Eläketur-  
vakeskus, Työeläkelaitosten liitto 1997.
- Pihlajamäki, Heikki*: Oikeuden lainavaatteet – historiallinen katsaus oikeustieteen suhteeseen  
muihin tieteisiin. Teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina: Oikeuden tuolla puolen,  
s. 13–40. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Platt, Jennifer*: A history of sociological research methods in America 1920–1960. Cambridge  
university press 1996.
- Rantala, Jukka*: Kommentteja Sixten Korkmanin artikkeliin ”Kenelle valta päättää työeläk-  
keistä?” Teoksessa Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.): Eläke-  
valta Suomessa, s. 217–227. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla 2011.
- Ruusuvuori, Johanna*: Litteroijan muistilista. Teoksessa Ruusu-  
suvuori, Johanna – Nikander, Pirjo – Hyvärinen, Matti (toim.) 2010: Haastattelun analyysi, s. 424–431. Vastapaino 2010.
- Sailas, Raimo*: Eläkepolitiikka 2000-luvulla 1990-luvun talouskriisin kokemusten valossa.  
Teoksessa Varoma, Pekka (toim.): Eläkepolitiikka 2000-luvulle, s. 573–587. Eläketur-  
vakeskus, Työeläkelaitosten liitto 1997.
- Salminen, Juhani* (toim.): Työeläkejärjestelmän kaksi vuosikymmentä. Teoksessa Vakuutuspo-  
litiikan neljä vuosikymmentä. Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton 40-vuotisjulkaisu,  
s. 41–62. Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto 1982.
- Soikkanen, Timo*: Lähihistoria: teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia. Turun  
yliopisto 1995.



*Tala, Jyrki.* Oikeus ja politiikka. Ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus? Teoksessa *Ervasti, Kaius – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen*, s. 95–118. Lakimiesliiton kustannus 2002.

*Tuori, Kaarlo.* Onko maksu maksu vai vero vai...? Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 –12/6–2004.* Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.

*Unger, Roberto Mangabeira:* What should legal analysis become? Verso 1996.

*Waldron, Jeremy:*

- Review: Dirty little secret. *Columbia Law Review* 1998. Vol 98, nro 2, s. 510–530.
- Law and Disagreement. Oxford university press 1999.

*Valtioneuvoston kanslia:* Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013.

*Varoma, Pekka (toim.):* Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto 1997.

*Väkeväinen, Riitta:*

- Yhteiskunnallisen vaikuttajaviestinnän kriittiset elementit – Case study: Opiskelija- ja nuorisojärjestöjen eläkeuudistuslobbaus. Yhteisöviestinnän pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos. 2016.
- Pro gradu -tutkielman tutkimushaastattelut Allianssi ry:stä, Suomen opiskelija-allianssi OSKU ry:stä, Suomen opiskelijakuntien liitosta, Suomen lukiolaisten liitosta ja Suomen ylioppilaskuntien liitosta 6.11.2015–27.11.2015. (Julkaisematon)

## **VIRALLISLÄHTEET**

*Allianssi ry:* Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 4.6.2015.

*Allianssi ry:* Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 6.10.2015.

*Hassinen, Inka:* Vastaus asiakirjapyyntöön tuoreimman eläkeuudistuksen lausuntoyhteenvodosta. Asianumero: STM/2585/2017. 28.6.2017.

*HE 16/2015 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 8/1992 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto työntekijäin eläkemaksua koskevasta lainsäädännöstä.

*PeVL 35/1993 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto valtion eläkelainsäädännön muuttamisesta.

*PeVL 12/1995 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevasta lainsäädännöstä.

*PeVL 22/1995 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto eläkesäätiölaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

*PeVL 9/1999 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön.

*PeVL 60/2002 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto eläkelainsäädännön muuttamisesta.

*PeVL 30/2005 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto työntekijän eläkelaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

*PeVL 5/2015 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamisesta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

*PeVL 47/2017 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto laeista kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

*PTK 29/2015/3 vp:* Eduskunnan täysistunnon 8.9.2015 pöytäkirjan asiakohta 3 hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PTK 66/2015/7 vp:* Eduskunnan täysistunnon 18.11.2015 pöytäkirjan asiakohta 7 hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PTK 68/2015/11 vp:* Eduskunnan täysistunnon 20.11.2015 pöytäkirjan asiakohta 11 hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Sosiaali- ja terveysministeriö: Pöytäkirja eläkeuudistuksen kuulemistilaisuudesta 4.6.2015.*  
Diaarinumero 17.12.2014.12.2014.

*StVM 5/2015 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö työeläkejärjestelmää koskevan lain-  
säädännön muuttamisesta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.*

*Suomen ylioppilaskuntien liitto:*

- Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 4.6.2015.
- Suomen ylioppilaskuntien liitto: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudis-  
tuksesta. 6.10.2015.

*Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014.* 13.1.2015. Saatavilla: [<https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2014/>] (25.4.2017)

*Oikeusministeriö:*

- Kuuleminen säädösvalmistelussa, ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita  
18/2010.
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. Valtioneuvoston periaatepäätös 2016.

*Ojanen, Tuomas: HE 16/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää kos-  
kevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto perus-  
tuslakivaliokunnalle. 9.10.2015.*

*Valtakunnalliset eläkeläisjärjestöt VENK ry: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle elä-  
keuudistuksesta. 4.6.2015.*

## **INTERNETLÄHTEET**

*Aamulehti: STTK:n Palola pohtii jo maksussa olevia eläkkeitä: Voisiko maksujen nousua hil-  
litä tai perustuslain suojaa heikentää? 13.5.2018. Saatavissa: [[https://www.aamu-  
lehti.fi/uutiset/sttkn-palola-pohtii-jo-maksussa-olevia-elakkeita-voisiko-maksujen-  
nousua-hillita-tai-perustuslain-suojaa-heikentaa-200939556](https://www.aamulehti.fi/uutiset/sttkn-palola-pohtii-jo-maksussa-olevia-elakkeita-voisiko-maksujen-nousua-hillita-tai-perustuslain-suojaa-heikentaa-200939556)] (19.1.2019)*

*Allianssi ry:* Allianssin työuramalli. Miten säilytämme hyvinvointivaltion lapsenlapsillemme? 2013. Saatavissa: [<http://www.alli.fi/edunvalvonta/tyollisyys%20ja%20tyourat/tyouramalli>]

*Eläketurvakeskus:*

- Elinaikakerroin kannustaa tavoite-eläkeikään. Päivitetty 26.09.2014. Saatavissa [<http://www.elakeuudistus.fi/ajankohtaista/elinaikakerroin-kannustaa-tavoite-elakeikaan.html?p43=5>] (27.4.2017)
- Vuoden 2005 työeläkeuudistus: Vakuuttamisen alarajan muutos ja opiskelusta karttuva etuus vaikuttavat nuorten työeläketurvaan. Päivitetty 18.12.2015. Saatavissa [<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/vakuuttamisen-ikarajan-muutos/>] (23.1.2018)
- Työeläkejärjestelmä kuvina. Diaesitys 4.4.2017. Saatavissa [<http://www.etk.fi/tietoa-etk-sta/kuvapankki/tyoelakejarjestelma-kuvina/>] (27.4.2017)
- Eläkeuudistuksen tavoitteet. Saatavissa [<http://www.elakeuudistus.fi/tavoitteet-ja-taustat/tavoitteet.html>] > Työurien pidentyminen] (27.4.2017)
- Kysymyksiä ja vastauksia. Saatavissa [<http://www.elakeuudistus.fi/kysymyksia-ja-vastauksia.html>] > Miten eläkettä karttuu jatkossa?] (27.4.2017)
- Uudistuksen sisältö. Saatavissa [<http://www.elakeuudistus.fi/uudistuksen-sisalto-2.html>] (27.4.2017)
- Merkittäviä eläkelakien muutoksia ja niiden taustoja. Päivitetty 6.7.2017. Saatavissa [<http://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/>] (14.9.2017)
- Aineistot. Saatavissa [<http://www.elakeuudistus.fi/aineistot.html>] (15.11.2017)
- Elinaikakerroin vaikuttaa eläkkeen määrään. Päivitetty 23.11.2017. Saatavissa [<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elaketurva/elinaikakerroin/>] (24.1.2018)
- Vuoden 2005 työeläkeuudistus: Varhaiseläkkeitä karsittiin ja niiden alaikärajoja nostettiin. Päivitetty 15.02.2017. Saatavissa [<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/varhaiselakkeisiin-muutoksia/>] (4.2.2018)

- Keskieläke 1656 euroa kuukaudessa. Tiedote 27.3.2018. Saatavissa [<https://www.etk.fi/tiedote/keskielake-1-656-euroa-kuukaudessa/>] (18.10.2018)
- Yksityisten alojen eläkemaksut. Päivitetty 3.9.2018. Saatavissa [<https://www.etk.fi/ela-kejarjestelmat/elakkeiden-rahoitus-ja-sijoitustoiminta/tyoelakemaksut/yksityisten-alojen-elakemaksut/>] (14.10.2018)

*Finanssiala ry:* Pekkarisen paperi käynnistää eläkeneuvottelut. Finanssiala ry:n Uutismajakka 29.10.2013. Saatavissa [<http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Pekkarisen-paperi-kaynnistaa-elakeneuvottelut.aspx>] (15.11.2017)

*Helsingin Sanomat:* Myös SAK ja STTK hyväksyivät eläkeratkaisun – hallituksissa jouduttiin äänestämään. 26.9.2014. Saatavissa [<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002764550.html>] (22.11.2017)

*Keskisuomalainen:* Jari Lindström: ”Emu-puskurit käyttöön”. 15.03.2016. Saatavissa [<http://www.ksml.fi/kotimaa/Jari-Lindstr%C3%B6m-%E2%80%9DEmu-puskurit-k%C3%A4ytt%C3%B6nC3%B6n%E2%80%9D/745166>] (23.11.2017)

*MTV3:* Soini: Eläkerahat pitäisi ottaa käyttöön elvytystoimissa. 12.08.2013. Saatavissa [<https://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/soini-elakerahat-pitaisi-ottaa-kayttoon-elvytystoimissa/1908854#gs.adujlWg>] (23.11.2017)

*Nuorten eläkeneuvottelut:* Neuvottelutulos 2014. Saatavissa [<https://www.stk.fi/files/nuorten-elakeneuvottelut-neuvottelutulos/>] (18.11.2017)

*Professorit ja erikoistutkijat:* Professoreiden ja erikoistutkijoiden vaatimus hallitusohjelman toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arvioinnista ja hallituksen sitoutumisesta tasa-arvon edistämiseen. 10.6.2015. Saatavissa [<https://thl.fi/documents/1639567/1964961/Professoreiden+ja+erikoistutkijoiden+vaatimus+hallitusohjelman+toimenpiteiden+sukupuolivaikutusten+arvioinnista+ja+hallituksen+sitoutumisesta+tasaarvon+edist%c3%a4miseen/a03c779e-a360-4a51-bb84-4a30e6d703cb>] (11.3.2018)

*Puro, Kari:* Esitelmämuistiinpanot OECD:n sosiaalipolitiikan työryhmälle pidetystä esityksestä 5.11.2008: ”Selling pensions reform: why do some countries do better than others” Saatavissa [[https://www.etk.fi/wp-content/uploads/kari\\_puron\\_esitelm%C3%A4\\_2008.pdf](https://www.etk.fi/wp-content/uploads/kari_puron_esitelm%C3%A4_2008.pdf)] (3.2.2018)

*Sopimus vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta.* 26.9.2014. Saatavissa [<http://www.elakeuudistus.fi/media/linkkitiedostot/sopimus-vuoden-2017-tyoelakeuudistukseksi.pdf>] (17.11.2017)

*Sosiaali- ja terveysvaliokunta:* Avoin kokous työeläkeuudistuksesta. 15.9.2015. Saatavissa [<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/Lists/Muut%20tapahtumat/DispForm.aspx?id=84&Source=https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/Lists/Muut%20tapahtumat/calendar.aspx?CalendarDate=4.9.2015>] (11.3.2018)

*Suomenmaa:* SDP: Emu-puskuri käyttöön, pääomien verotusta ylös. 24.11.2015. Saatavissa [<https://www.suomenmaa.fi/uutiset/sdp-emupuskuri-kayttoon-paaomien-verotustaylos-6.3.56026.4dcf582c07>] (23.11.2017)

*Talouselämä:* STTK:n Palola: Nuoria ei voida jättää yksin maksumiehiksi. 19.9.2014. Saatavissa [<https://www.talouselama.fi/uutiset/sttkn-palola-nuoria-ei-voida-jattaa-yksin-maksumiehiksi/b991ee17-9aa6-34c6-a02a-f3eae8c17945>] (19.1.2019)

*Tieteen termipankki:* Korporatismi. Saatavissa [<http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:korporatismi>] Päivitetty 29.6.2015. (15.9.2017)

*Turun Sanomat:* Urpilainen hyökkäsi tentissä kohti ykköspaikkaa. 13.4.2011. Saatavissa [<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/213041/Urpilainen+hyokkasi+tentissa+kohti+ykkospaikkaa>] (14.10.2018)

*Työeläke-lehti:*

- Työeläke 2013 a: Eläkeneuvotteluista odotetaan valmista syksyllä 2014 – Nyt ajetaan asemiin. 3:2013. Saatavissa [<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129477/Tyolake32013.pdf?sequence=1>]
- Työeläke 2013 b: Miten sopeutua eliniän kasvuun? 5:2013. Saatavissa [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015112620273>] (17.11.2017)

*Työllisyys- ja kasvusopimus.* 30.8.2013. Saatavissa [[https://www.akava.fi/files/10384/Tyollisyys-ja\\_kavusopimus\\_30082013.pdf](https://www.akava.fi/files/10384/Tyollisyys-ja_kavusopimus_30082013.pdf)] (17.11.2017)

*Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset.* 22.3.2012. Saatavissa [<https://www.sak.fi/aineistot/julkaisut/esitteet-ja-julkaisusarja/tyomarkkinakeskusjarjestojen-tyourasopimuksen-linjaukset>] (17.11.2017)

#### *Veronmaksajat:*

- Veroaste. Saatavissa [<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Verotuotot/Veroaste/>] (27.4.2017)
- Verotuksen rakenne. Saatavissa [<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Verotuotot/Verotuksen-rakenne/>] (27.4.2017)

#### *Yle:*

- Elävä arkisto 2009 a: Vanhanen: Eläkepäätös Rukan lumilla. 6.3.2009, päivitetty 24.11.2017. Saatavissa [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2009/03/06/vanhanen-elakepaatos-rukan-lumilla>] (14.10.2018)
- Yle Uutiset 2009 b: Eläkekiistassa väläytellään jo yleislakkoa. 5.3.2009, päivitetty 7.3.2009. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-5730501>] (14.10.2018)
- Yle Uutiset 2009 c: Hallitus vetäytyy eläkeiän korotustavoitteestaan. 11.3.2009, päivitetty 12.3.2009. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-5732024>] (14.10.2018)
- Yle Uutiset 2013: Urpilainen: SDP sitoutunut eläkeuudistukseen 2017. 31.10.2013, päivitetty 1.11.2013. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-6911701>] (14.10.2018)
- Yle Nyheter 2014 a: Haglund riktar skarp kritik mot pensionsreformen. 27.9.2014. Saatavissa [<https://svenska.yle.fi/artikel/2014/09/27/haglund-riktar-skarp-kritik-mot-pensionsreformen>] (10.3.2018)
- Yle Uutiset 2014 b: He neuvottelivat eläkeneuvottelut. 4.10.2014. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-7508458>] (10.3.2018)

## **KUVIOT JA TAULUKOT**

*Kuvio 1.* Keskimääräinen TEL/TyEL-maksu vuosina 1962–2019. Eläketurvakeskus.

*Taulukko 1.* Tutkimukseen haastatellut eläkeneuvottelijat ja neuvotteluihin osallistuneet.

# 1. RUKAN LUMET – TUTKIELMAN JOHDANTO

## 1.1 Pitkä latu Rukan lumilta laiksi – vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö

*”Rukan lumilla tämä täsmentyi itselleni, että meidän pitää vaan näyttää suuntaa”,*

lausahti pääministeri Matti Vanhanen Ylen Ykkösaamun lauantaissä haastattelussa 28.2.2009. Rukan lumilla hiihtolomalla ollut pääministeri kertoi saaneensa ajatuksen eläkeiän nostamisesta kansallisromanttisesti hiihtolenkillä Kuusamossa. Vain neljä päivää aiemmin tiistaina Vanhanen oli valtiovarainministeri Jyrki Kataisen myhätellessä vieressä julkistanut televisiolähetysessä hallituksen aikeet nostaa eläkeikää seuraavien kymmenen vuoden aikana 63 ikävuodesta 65 ikävuoteen. Tuorein eläkeuudistus oli tullut voimaan käytännössä aivan äskettäin, 2005. Vanhanen perusteli poliittista pommiaan sillä, että uudistus on niin iso, ettei se kabineteissa järjestöjen kanssa neuvottelemalla olisi pitkään pysynyt piilossa. Vanhasen mukaan oli avoimempaa, että hallitus kertoi tavoitteensa julkisuuteen, jonka jälkeen siitä käytäisiin ”rapsakka keskustelu julkisuudessa”. Rapsakan keskustelun Vanhanen sai.

Seurauksena oli poliittinen kriisi, jossa ammattiyhdistysliike hermostui täydellisesti hallituksen yksipuolisesta ilmoituksesta nostaa eläkeikää kuulematta ensin työmarkkinajärjestöjä. Kaksi päivää myöhemmin oppositiojohtaja Jutta Urpilainen (sd.) ilmoitti opposition tekevän välikysymyksen aiheesta.<sup>1</sup> Ay-liike ampui sanelun yksisuuisesti alas ja jopa yleislakon uhkaa väläyteltiin<sup>2</sup>. Ehdotus revittiin julkisuudessa niin rikki, että hallitus päätti perääntyä ehdotuksesta vain parin viikon kuluttua. Tuolloin päädyttiin siihen, että hallitus ja työmarkkinajärjestöt yhdessä hakevat Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalan johdolla ratkaisua, jossa työuria pystytettäisiin pidentämään kolmella vuodella.<sup>3</sup> Neuvottelut eivät johtaneet ratkaisuun. Vanhasen yksipuolinen ilmoitus oli saanut tilanteen tulehtumaan niin pahasti, että eläkeiän nosto viivästyi useiden tähän tutkimukseen haastateltavien arvioiden mukaan useammalla vuodella. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n pitkäaikaisen neuvottelijan Lasse Laatusen haastattelussa antama kuvaus tilanteesta on paljon puhuva:

---

<sup>1</sup> Yle 2009 a.

<sup>2</sup> Yle 2009 b.

<sup>3</sup> Yle 2009 c.



*”Niin voi sanoa arviona, että ainakin 2–3 vuotta siinä meni hukkaan. Kun yritin enkelten kielellä lirkutella SAK:lle ja palkansaajajärjestöille, että sovitaan eläkeiän nosto, niin meni kolme vuotta, että sain kunnolla heidät edes neuvottelemaan siitä asiasta.”<sup>4</sup>*

Eläkekysymys otettiin aseeksi seuraavissa vaaleissa, joita ennen SDP:n puheenjohtaja Jutta Urpilainen lupasi, etteivät demarit mene sellaiseen hallitukseen, jonka vaalikaudella eläkeikää nostetaan.<sup>5</sup> Kun Jutta Urpilaisesta tuli valtiovarainministeri, kahlitsi hän myös itsensä eläkekysymyksessä vaalikauden loppuun. Vaalikauden edetessä SDP hänen johdollaan hyväksyi sittemmin käynnissä olleet neuvottelut eläkeiän nostamiseksi, mutta silloin oli jo selvää, ettei istuva hallitus ehtisi eläkeikää enää nostaa. Lait olisivat valmiiksi valmisteltuina heti seuraavan eduskunnan istua ja säätää – lupaus, vaikkakin kallis, oli siis lunastettu.

Eläkeiän nosto ei pälkähtänyt Vanhasen päähän Kuusamon korvessa tuosta vain. Suomen vanhenevasta väestöstä oltiin oltu huolissaan OECD:tä myöten ja asiasta oli tehty myös ministeriötasolla aiempia selvityksiä. Viimeisin eläkeuudistus ei ollut nostanut keskimääräistä eläkeelle jäämisikää. Tämän historian Vanhanen toi esille julkisuudessa myös uutispomminsa tipauttamisen jälkeen samaisessa Ykkösaamussa, missä kertoili hiihtelyistään. Ymmärrettävästi nostoaikkeen lähtölaukausajankohtaa ei muisteta virkamiesraporteista, vaan ikoniseksi hetkeksi muodostuivat juuri Rukan lumet ja ladut.

Pääministeri Matti Vanhanen oli työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta kertakaikkisen väärä mies ilmoittamaan eläkeiän nostosta. Ristejä Vanhasella oli kannettavanaan kaksi: ensinnä hän oli pääministeri ja toiseksi keskustalainen. Nykyisin voimassa oleva yksityisten alojen eläkejärjestelmä on ollut keskeisiltä osiltaan vahvasti työmarkkinajärjestöjen hallussa. Eläkesopimukset ovat olleet niiden neuvottelemia ja ne kokevat järjestelmään vahvaa omistajuutta. Eläkejärjestelmä on yksityisesti järjestetty, mutta lailla säädetty, eli kyseessä on sekoitus yksityistä ja julkista järjestelmää. Näin ollen pääministeri ei työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta voi tuosta noin vain ilmoittaa keskeisestä järjestelmämuutoksesta kolmikantaisesti vuosikymmeniä sovittuun järjestelmään. Keskustalaisuus oli rasite siinä mielessä, että perinteisesti eläkeratkaisuja ovat tahdittaneet työnantajien keskusjärjestö (nykyinen Elinkeinoelämän keskusliitto edeltäjäineen) ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, joilla on perinteisesti ollut hyvät yhteydet Kokoomukseen ja SDP:hen. Tältä osin suuttumus asettuu osaksi historiallista jatkumoa, jolla eläkkeistä on päätetty 30-luvulta lähtien.

---

<sup>4</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>5</sup> Esim. *Turun Sanomat* 2011.

Lopulta Suomessa saatiin pitkien vaiheiden jälkeen sovittua vuonna 2014 eläkeuudistuksesta, joka astui voimaan vuoden 2017 alussa. Uudistuksessa tehtiin useita suuria muutoksia, jotka paransivat eläkejärjestelmän taloudellista pohjaa ja vähensivät eläkemaksujen nousupainetta, mutta myös heikensivät työelämässä olevan tai sinne vasta tulossa olevan nuorison eläke-etuuksia merkittävästi. Myös eläkeikä nousi.

Eläkeuudistuksen keskeisimpiä muutoksia oli vanhuuseläkeiän nosto vuoden 2017 jälkeen kolmella kuukaudella vuodessa, kunnes vanhuuseläkeiän alaraja on 65 vuotta. Uudet ikärajat koskevat vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneitä. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiden eläkeikäraja kytketään elinajan keskimääräiseen kehitykseen vuodesta 2030 alkaen. Samalla kaikille määritellään viisi vuotta ennen eläkkeen alaikärajaa tavoite-eläkeikä, joka on eläkkeen alaikärajaa 1–3 vuotta korkeampi.<sup>6</sup>

Mikäli jää eläkkeelle ennen tavoite-eläkeikää, niin sanottu elinaikakerroin pienentää lopullista eläkettä. Elinaikakerroin leikkaa kuukausieläkkeitä sen mukaan, miten elinikä jatkaa kasvuaan. Kun ihmisten elinikä pitenee, saman eläkepotin pitää riittää pidemmäksi ajaksi.<sup>7</sup> Samalla eläkkeen kertymissäännöt muuttuivat niin, että koko työuralta heti 17 vuotta täytettyä jokaisesta palkasta kertyy eläkeoikeutta 1,5 prosenttia. Aiemmin työuran viimeiset vuodet olivat niin sanotun superkarttuman vuosia, jolloin eläkettä kertyi 63–68-vuotiaana tehdystä työstä 4,5 prosenttia palkasta. Myös yli 52-vuotiaana tehty työ kartutti eläkettä muuta työuraa enemmän.<sup>8</sup> Nyt superkarttumasta ja työuran loppupään korotetusta karttumasta luovuttiin.

Työeläkemaksun taso kiinnitettiin 24,4 prosenttiin palkoista. Tästä työnantajat maksavat keskimäärin 17,75 prosenttia palkkasummasta ja työntekijä pääsääntöisesti (ja iästä riippuen) 6,35 prosenttia. Työntekijöiden työeläkemaksua ei enää vähennetä työeläkkeen perustana olevasta palkasta. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijän tuleva eläke karttuu palkasta myös mainitun 6,35 prosentin maksuosuuden verran. Aiemmin palkasta otettiin työeläkemaksu ensin pois ja katsottiin vasta jäljelle jäänyt osuus siksi palkaksi, joka otettiin eläkettä laskiessa huomioon. Työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika kytkettiin vanhuuseläkeiän alara-

---

<sup>6</sup> Eläketurvakeskus 2017, Uudistuksen sisältö.

<sup>7</sup> Eläketurvakeskus 2014, Elinaikakerroin kannustaa tavoite-eläkeikään.

<sup>8</sup> Eläketurvakeskus 2017, Kysymyksiä ja vastauksia.

jaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kun ihminen jää työkyvyttömäksi, hänelle kertyy työkyvyttömyysajaltaan eläkettä vanhuuseläkeiän alarajaan asti siten, kuin jos hän olisi jatkanut työntehtäköään normaalisti.<sup>9</sup>

Myös muita muutoksia tehtiin, mutta nämä olivat järjestelmän kokonaiskuvan kannalta olennaisimmat muutokset. Uudistuksella haluttiin Eläketurvakeskus ETK:n mukaan turvata työeläkkeiden rahoitus sekä varmistaa eläkeläisten riittävä eläketurva ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Eläkeuudistuksen taustalla on ihmisten yhä pitempi elinikä. Työeläkejärjestelmän täytyy sopeutua elinajan pitenemiseen. Siksi töissä on oltava entistä pitempään.<sup>10</sup>

Vuosi eläkeuudistuksesta sopimisen jälkeen julkaistiin sarjassaan ensimmäinen *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti*. Siinä viisi professoria totesi eläkeuudistuksen nostavan eläkeikää ja leikkaavan eläke-etuja. Raportissa kerrottiin Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan keskimääräisten eläkkeiden pienenevän 7–12 prosenttia, kun verrataan henkilöitä, jotka jäävät eläkkeelle samassa iässä uuden ja vanhan järjestelmän vallitessa. Raportti moitti eläkeuudistuksen viestintää harhaanjohtavaksi, kun eläkkeiden kuvattiin uudistuksen myötä nousevan. Keskimääräisten eläkkeiden nousu johtuu raportin mukaan ennen kaikkea eläkkeellesiirtymisiän noususta. Töissä ehditään olla pidempään, eli eläke ehtii karttua suuremmaksi. Eläke-etujen leikkaaminen on kuitenkin välttämätöntä, jos uudistuksella halutaan parantaa julkisen talouden kestävyyttä.<sup>11</sup>

Suomalainen eläkejärjestelmä on erittäin kovassa paineessa. Suuret ikäluokat ovat jääneet eläkkeelle, ja Suomessa on tällä hetkellä enemmän vanhuuseläkeläisiä kuin koskaan aiemmin. Samalla eläkejärjestelmä on eläketerminologiaa käyttäen kypsynyt, mikä tarkoittaa sitä, että nyt eläkkeelle jäävät ikäluokat ovat ehtineet kerryttää eläkkeitään koko työuransa ajan. Näin ollen alkavat eläkkeet ovat järjestään korkeampia kuin mitä ansioeläkkeet ovat tähän mennessä olleet. Vuodesta 2000 vuoteen 2017 mennessä keskimääräinen kokonaiskuukausieläke on noussut noin 1300 eurosta 1676 euroon. Vuoteen 2080 mennessä keskimääräisen kokonaiskuukausieläkkeen arvioidaan nousevan 3600 euroon.<sup>12</sup>

Kaiken lisäksi nykyiset eläkeläiset elävät pidempään kuin koskaan aiemmin. Eläkejärjestelmien kannalta se tarkoittaa sitä, että kuolemaan saakka maksettavaa kuukausieläkettä on

---

<sup>9</sup> Eläketurvakeskus 2018, Yksityisten alojen eläkemaksut, *Lassila–Määttä–Valkonen* 2015 s. 7–8.

<sup>10</sup> Eläketurvakeskus 2017, Eläkeuudistuksen tavoitteet.

<sup>11</sup> *Talouspolitiikan arviointineuvosto* 2015, s. 9, 76–90.

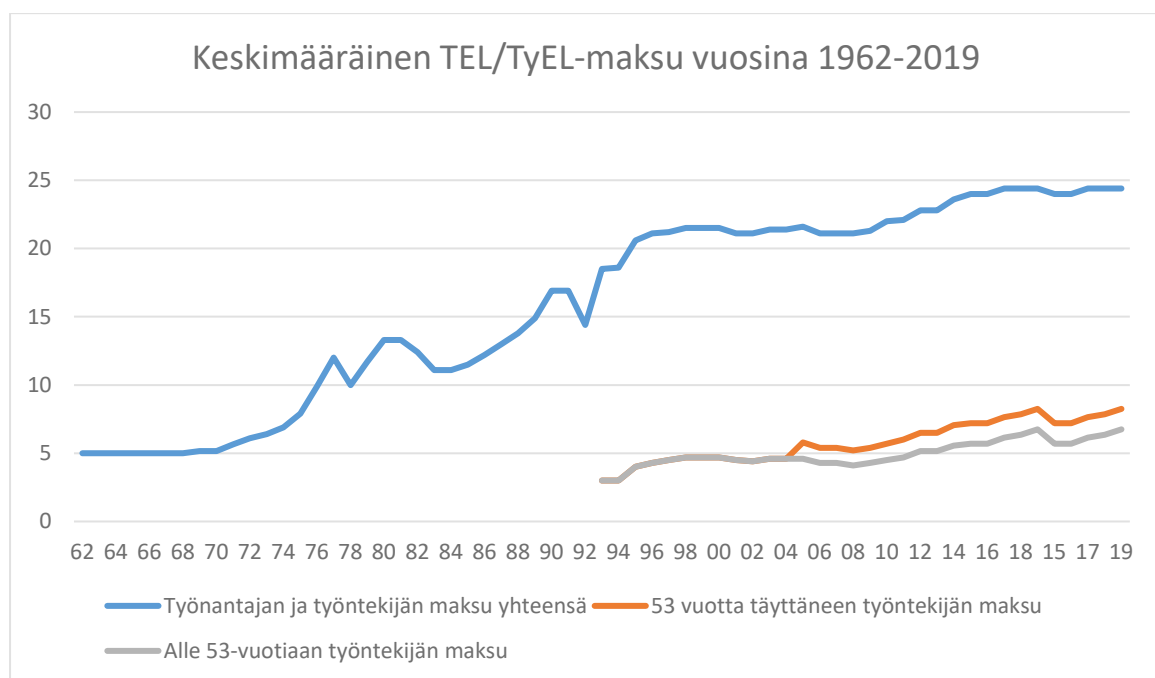
<sup>12</sup> Eläketurvakeskus 2017, diat 21–22; Eläketurvakeskuksen tiedote 27.3.2018.

maksettava oletettua pidempään. Eläkejärjestelmät perustuvat aktuaariselle laskennalle, jossa lasketaan populaation elinikä ja keskimääräiset eläkkeennostamiskaudet. Näin eläkkeisiin tarvittava rahamäärä pystytään mitoittamaan oikein. Eliniän pidentymisen myötä laskelmia on päivitettävä ja eläkkeisiin tarvittavaa rahoitusta lisättävä tavalla tai toisella.

## 1.2 Suomalaisen eläkejärjestelmän lyhyt oppimäärä

Käsillä olevan tutkielman ymmärtämiseksi on hyvä olla hallussa joitakin peruseriaatteita suomalaisen eläkejärjestelmän toiminnasta. Käyn seuraavaksi lyhyesti läpi muutaman tutkimuksen ymmärtämisen kannalta olennaisimman käsitteen ja sivuan myös eläkepolitiikkaan liittyvää ongelmakenttää samoin kuin edellisessä luvussa. Esityksen ei ole tarkoitus olla tyhjentyvä, vaan antaa eväitä edessä olevan tutkimuksen ymmärtämiseen.

Eläkkeet rahoitetaan keräämällä työssäkäyvien palkoista TyEL- eli työeläkemaksua. Alla oleva kuvio näyttää, miten maksutaso on kehittynyt eläkejärjestelmän alusta vuodesta 1962 aina vuoteen 2019 asti. Aluksi maksu oli kymmenkunta vuotta stabiili, kunnes se lähti nousuun. Nykyisin maksu on kiinnitetty tuoreimman eläkeuudistuksen myötä 24,4 prosenttiin<sup>13</sup>.



Kuvio 1. Keskimääräinen TEL/TyEL-maksu vuosina 1962–2019.

<sup>13</sup> Sopimus vuoden 2017 eläkeuudistuksesta, s. 5.

Eläkemaksurasitus on kertynyt huomattavaksi. Yhteiskunnan kokonaisverorasitus on kuitenkin tahdottu pitää kohtuullisella tasolla. Kokonaisverorasituksella eli veroasteella tarkoitetaan julkisen sektorin keräämien pakollisten verojen ja veronluonteisten maksujen vuosikertymää suhteessa saman ajanjakson bruttokansantuotteeseen<sup>14</sup>. Suomessa kotitalouksilta kerättäviä tuloveroja ovat muun muassa valtion ansio- ja pääomatuloverot sekä kunnallisvero. Veronluonteisia sosiaaliturvamaksuja<sup>15</sup> ovat esimerkiksi työtuloihin perustuvat eläkevakuutusmaksut ja työttömyysvakuutusmaksut sekä verohallinnon keräämät sairausvakuutusmaksut. Omaisuusveroja ovat kiinteistöverot, perintö- ja lahjaverot sekä varainsiirtovero. Kuluverot ovat välillisiä tavaroista ja palveluista maksettavia veroja.<sup>16</sup>

Niin sanotuista veronluonteisista maksuista eläkemaksujen osuus on erittäin suuri. Mikäli kokonaisveroastetta ei tahdota nostaa, on veroja pakko alentaa, jotta eläkemaksujen kohoamispainetta saadaan kompensoitua. Verotulojen pieneneminen vaikuttaa valtion mahdollisuuksiin järjestää julkisia palveluja. Syntyy tilanne, jossa aktiivinen, työssä käyvä ikäluokka kustantaa yhä korkeammat eläkkeet, mutta saa vastineeksi nauttia itse vähemmän veroilla kustannettavista palveluista.<sup>17</sup>

Suomalainen työeläkejärjestelmä on niin sanottu *lakisääteinen osittain rahastoiva etuusperusteinen jakojärjestelmä*. Lakisääteisyys tarkoittaa sitä, että työnantajien on pakko hankkia työntekijöilleen pakollinen eläkevakuutus muun muassa vanhuuden varalta. Etuusperusteisen vastakohta on maksuperusteinen järjestelmä. Etuus- ja maksuperusteisuus kertovat, millä logiikalla eläkkeet rahoitetaan. Etuusperusteisessa järjestelmässä on päätetty eläkkeen koko etukäteen, ja kerätään siihen tarvittavat eläkemaksut. Yksinkertaistaen periaate on silloin ”saat mitä luvataan, maksuna peritään, mitä tarvitaan”. Maksuperusteisessa järjestelmässä

---

<sup>14</sup> *Veronmaksajat* 2017, Veroaste.

<sup>15</sup> On huomattava, että perustuslain 81 § tuntee ainoastaan *veron* ja *maksun*, muttei lainkaan *veronluonteista maksua*. Rajauksella on merkitystä sen suhteen, kenellä on valta tehdä päätöksiä niiden suuruudesta ja määräytymisestä. Veroista ja niiden suuruuden perusteista on säädetty lailla, kun taas maksujen osalta lailla on säädetty niiden yleisistä perusteista. Tämä merkitsee, ettei maksujen suuruudesta tarvitse päättää lainsäädäntöteitse eduskunnassa, toisin kuin veroista. Veronluonteisista maksuista puhutaan yleisesti, kun tarkoitetaan pakollisia, veron tavoin palkasta perittäviä maksuja, joiden maksamiselle ei ole vaihtoehtoja. Työntekijän osuutta eläkemaksuista ei ole pidetty perustuslakivaliokunnan käytännössä veroina, vaikka valtiolla tai kunnalla toisessa ollessa työntekijän eläkemaksut tilitetäänkin valtiolle ja kunnalle, joilla on veronkanto-oikeus, ks. PeVL 8/1992 vp. Työeläkemaksuja on pidetty perustusluonteeltaan yksityisoikeudellisina vakuutusmaksuina ja työstä maksettavien osavastikkeiden yhdistelmänä, josta eläkelaitoksille kertyneet varat tuloutetaan viime kädessä vakuutetuille heidän ansaitsemina eläkkeinä, ks. PeVL 30/2005 vp, s. 2–3. Veron ja maksun eroista lisää esim. *Tuori* 2004.

<sup>16</sup> *Veronmaksajat* 2017, Verotuksen rakenne.

<sup>17</sup> Ks. esim. *Korkman* 2011; *Muhonen–Hanska* 2017.

taas on päätetty kerättävien eläkemaksujen koko. Periaate on silloin ”maksu on, mitä sovi-  
taan, eläkettä saat sen, mihin kerätyt rahat riittävät”. Suomen etuusperusteisessa järjestel-  
mässä kustannusriski on siis järjestelmän rahoittajilla, ei eläkkeensaajilla.<sup>18</sup>

Jakojärjestelmä on eläkejärjestely, jossa kulloinkin töissä oleva ikäluokka maksaa eläkkeellä  
olevien eläkkeet. Kukaan ei silloin työaikanaan maksamissaan eläkemaksuissa maksa rahaa  
omiin eläkkeisiinsä, vaan eläkemaksuista kerättävät rahat menevät kulloinkin eläkkeellä ole-  
vien eläkemaksujen kustantamiseen. Suomessa on tällainen järjestelmä. Osittain rahastoi-  
vuus kertoo, että puhtaana jakojärjestelmän rinnalle on kehitetty myös rahastoja, joilla voi-  
daan tasata maksupaineita tulevaisuudessa. Jossain vaiheessa on siis kerätty enemmän eläke-  
maksuja kuin mitä eläkkeiden maksamiseen on kulloinkin tarvittu, ja laitettu ylimääräiset ra-  
hastoon kasvamaan korkoa.<sup>19</sup>

Jakojärjestelmän perimmäinen ajatus on *sukupolvisopimus*. Sillä viitataan juuri siihen aja-  
tukseen, että tulevat sukupolvet hoitavat eläkkeistä aiheutuvan laskun. Jokainen ihminen  
maksaa palkastaan eläkemaksuja (kokonaisuudessaan aiemmin mainittu 24,4 %), mutta elä-  
kemaksut eivät sellaisenaan kerrytä eläkeoikeutta. Jokaisesta palkasta kerrytetään 1,5 pro-  
sentin verran eläkeoikeutta. Tuosta puolestatoista prosentista muodostuu pitkän työuran jäl-  
keen monimutkaisen laskukaavan jälkeen lopullinen kuukausieläke. Eläkeoikeus ei ole var-  
sinaisesti mihinkään talletettua rahaa, vaan pikemminkin lupaus siitä, että kun eläkeai-  
koittaa, silloin työssäkäyvät maksavat eläkeläiselle lupauksen verran eläkettä. Järjestelmää  
on kuvattu joskus vertauksella, jossa samaan ravintolaan tulee peräjälkeen seurueita, joista  
jokainen kuittaa aina edellisen seurueen laskun, mutta jättää omansa seuraavaksi tupa-  
n tuleville. Tästä muodostuu sukupolvisopimus – mikään varsinainen allekirjoitettu paperi ei ole  
kyseessä.

Sukupolvisopimus toimii niin kauan, kuin sukupolvien välillä on kohtalaisen oikeudenmu-  
kainen tilanne, eli kukaan ei joudu kovin kohtuuttomasti toisten maksumieheksi ja saa järjes-  
telmästä vähemmän kuin on sinne maksanut. Suomessa sukupolvien välillä on eläkkeissä  
epätasa-arvoa, sillä aiemmat ikäluokat maksoivat aikanaan huomattavasti vähemmän eläke-  
maksuja kuin nykyiset. Tämä epätasa-arvo kuitenkin myös osittain kuuluu jakojärjestelmä-

---

<sup>18</sup> Esim. Korpiluoma & muut 2011; Havakka & muut 2017, s. 84–124.

<sup>19</sup> Ibid.

sen eläkejärjestelmän tiedossa olleisiin ominaisuuksiin varsinkin ensimmäisten eläkkeen piiriin päässeiden ikäluokkien kohdalla. Ero uhkaa nyt eliniän pitenemisen, eläkeläisten suuren määrän, eläkejärjestelmän kypsyminen<sup>20</sup> ja heikon talouskasvun myötä kasvaa entisestään.<sup>21</sup>

### 1.3 Tutkimuskysymys ja tutkielman rakenne

Perustuslain (731/1999) 3§ 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eläkelainsäädäntö on näin ollen myös eduskunnan säädettävissä. Käytännössä eläkelait on viime vuosina tuotu eduskuntaan hallituksen esityksinä, jotka ovat pohjautuneet työmarkkinajärjestöjen hallituksen esitystä edeltäneisiin neuvotteluihin. Kehityskulusta on olemassa tutkimusta jo 70-luvun lopulta. Arvo Myllymäki käsitteli omassa julkisoikeudellisessa tutkimuksessaan *Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet* jo vuonna 1979 etujärjestöjen valtaa suomalaisessa poliittisessa elämässä ja vallan liukumista parlamentaaristen päätöksentekaelinten ulkopuolelle. Parlamentaariset päätöksentekaelimet olivat Myllymäen mukaan edelleen muodollisen vallan käyttäjiä, mutta tosiasiallinen valta esimerkiksi tulopoliittisissa asioissa asui usein etujärjestöjen kokous- ja neuvottelusaleissa. Eduskunnalle oli tietyissä tilanteissa jäänyt rooli hyväksyä etujärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa aikaansaadut ratkaisut. Myllymäen tutkimus käsitteli vuosia 1968–1975, jolloin korporaatiot olivat Suomessa nykyistä vahvemmassa asemassa ja muutenkin tuoreempia tekijöitä politiikan kentällä. Kun tulopoliittisista ratkaisuksista on luovuttu ja työehtojen sopimisessa kuljetaan kohti hajautetumpaa mallia, on keskusjärjestöjen rooli pienentynyt Myllymäen ajoista. Eläkejärjestelmään liittyvässä lainsäädännössä järjestöillä on kuitenkin merkittävää valtaa.<sup>22</sup>

Lainsäädäntöä tehdessä tulisi kuulla niitä, joita sääntelymuutokset koskevat.<sup>23</sup> Eläkejärjestelmään tehdyt muutokset koskevat edunsaajia, eli nykyisiä eläkkeensaajia ja eläkevakuutettuja sekä järjestelmän rahoittajia, eli työnantajia ja palkansaajia. Nämä molemmat tahot ovat mitä voimallisimmin edustettuina eläkelainsäädäntöön muutoksia tehdessä. Eläkelait ovat kuitenkin mitä suurimmassa määrin nimenomaan tulevia ikäpolvia koskevia: eläkelakeihin tehtyjen muutosten vaikutukset näkyvät järjestelmätasolla usein vasta vuosikymmenten päästä, jolloin

---

<sup>20</sup> Eläkejärjestelmän kypsymisellä viitataan siihen, että ensimmäiset koko työuransa ajan eläkeoikeutta kerryttäneet ikäluokat ovat päässeet eläkkeelle nauttimaan kerryttämästään eläkeoikeudesta.

<sup>21</sup> Ks. esim. Muhonen–Hanska 2017.

<sup>22</sup> Myllymäki 1979.

<sup>23</sup> Oikeusministeriö 2016.

nykyiset nuoret ovat kantamassa päävastuun järjestelmän rahoituksesta. Nyt tehdyt ratkaisut vaikuttavat merkittävästi myös siihen, millaista eläketurvaa nuorilla ihmisillä itsellään on odotettavissa. Edustuksellisuuden kannalta tilanne on ongelmallinen. Ammattiliittojen jäseninä on toki runsaasti opiskeluiässä olevia nuoria, mutta heidän jäsenyytensä painoarvo liitoissa ei ole ollut työikäisten tasolla. Nuoria ikäpolvia ei ole aiempia eläkeuudistuksia tehtäessä juuri-kaan kuultu epävirallisesti eikä virallisten rakenteiden puolesta, toisaalta heillä ei myöskään ole ollut liiemmälti sanottavaa. Nuoret ikäpolvet itse eivät ole osallistuneet aktiivisesti eläkeistä käytävään keskusteluun. Vuoden 2017 eläkeuudistuksessa tilanne oli kuitenkin toisin: nuorten etujärjestöt ottivat kantaa eläkeuudistuksen tekoon julkisesti ja järjestivät muun muassa omat näytösluontoiset eläkeneuvottelunsa. Nuoria edustavat etujärjestöt olivat siis kiinnostuneita vaikuttamaan eläkelainsäädäntöön.

Tässä tutkimuksessa tahdon selvittää, miten nuoria ikäluokkia edustavien etujärjestöjen mielipiteet otettiin eläkelainsäädäntöä tehdessä huomioon. Vai otettiinko lainkaan? Päättökysymykseni on *Miten nuoria edustavien etujärjestöjen ääni kuului vuoden 2017 eläkelainsäädännön uudistuksessa?* Tutkimus jakautuu osakysymyksiin siitä, millaista nuorisojärjestöjen lainsäädäntöön vaikuttaminen oli lainsäädäntövaiheessa ja miten nuorison edustajien kannat vaikuttivat työmarkkinajärjestöjen neuvottelutulokseen. Tutkimuksessa tarkastellaan, millaiseksi lopullinen laki muotoutui peilaten nuorten etujärjestöjen tavoitteisiin. Työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvaiheen osalta selvitän ennen kaikkea sitä, keiden kanssa nuorten edustajat pitivät neuvottelujen tiimoilta yhteyttä ja kuinka heihin neuvottelijoiden taholta suhtauduttiin. Vaikka eläkejärjestelmän historiaa ja eläkesopimusten historiaa on tutkittu paljonkin, on tuoreimman eläkeuudistuksen käsittely tutkimuksellisessa mielessä ollut vielä verrattain vähäistä.<sup>24</sup> Nuorten ikäpolvien näkökulmasta tehty tutkimus tuo niin ikään oman mausteensa oikeudelliseen tarkasteluun ja eläkelakien säätämisen analyysiin.

Perinteistä työeläkelainsäädännön tekotapaa voisi kutsua ulkoistetuksi lainvalmisteluksi, jossa työmarkkinajärjestöt muotoilevat tulevan lakiuudistuksen pääpiirteet ja varsinainen lakipykälien kirjoitus tehdään ministeriössä. Kuvatus kaltainen lainvalmistelu voi olla perinteisen lainvalmistelun ja siihen liittyvän sidosryhmien kuulemisen kannalta ongelmallinen. Tutkimuksen tulosten perusteella tehdään myös ehdotus siitä, miten eläkelainsäädännön kohdalla sidosryhmien kuulemista voisi parantaa ja tehdä nykyistä läpinäkyvämmäksi ja järjestyneemmäksi.

---

<sup>24</sup> Ks. esim. Myllymäki 1979, Salminen 1982, Niemelä 1988, Varoma 1997, Hannikainen–Vauhkonen 2012.



Rajaan tutkimukseni koskemaan ainoastaan yksityisen työeläkejärjestelmän uudistamista koskeneita neuvotteluja ja työntekijän eläkelakiin (395/2006) tehtyjä muutoksia, sillä se antaa askelmerkit myös muiden työeläkelakien muutokselle. Tutkimuksen pääpaino on tuoreimmassa, vuonna 2014 hierotussa eläkesovussa (vuoden 2017 eläkeuudistus), jos kohta tutkimuksessa luodaan katsaus myös suomalaisen eläkejärjestelmän syntyhistoriaan eläkevallan näkökulmasta katsoen. Tuota taustaa vasten voi myös arvioida, millaiset voimasuhteet eläkelakien säätämisessä tällä kertaa vallitsivat.

Tutkielman tutkimuskysymyksessä keskeinen käsite on *nuoret* ja heitä edustavat etujärjestöt. Lainsäädännössä oleva nuoren määritelmä löytyy nuorisolaista (1285/2016), jonka 3§:n 1 momentissa nuori on alle 29-vuotias. En kuitenkaan tyydy tuohon määritelmään, joka on sinänsä eksplisiittinen ja tarkka, mutta tutkimuskysymykseni kannalta lopulta mielivaltainen. Annan nuorten määritellä tässä tutkimuksessa itse itsensä heidän eläkeuudistuksessa toteutuneen edunvalvontansa kautta. Nuorisoa edusti aktiivisella edunvalvonnalla eläkeuudistuksen ollessa käynnissä yhdeksästä opiskelija- ja nuorisojärjestöstä koostunut ryhmittymä. Se teki eläkeuudistuksen aikaan nuorten edunvalvontaa osin yhdessä ja osin itsenäisesti (mm. Allianssi) tai pienemmillä yhteenliittymillä (SYL ja Samok). Ryhmä koostui poliittisesti sitoutumattomista opiskelija- ja nuorisojärjestöistä, joiden puheenjohtajat muodostavat pysyvän, itse nimeämänsä niin sanotun Crazy-ryhmän<sup>25</sup>, jonka kokoonpano oli seuraava:

- Akavan Opiskelijat
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Opiskelijoiden Liikuntaliitto
- SAK nuoret
- STTK-Opiskelijat
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry
- Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry

---

<sup>25</sup> Crazy-ryhmästä ja sen kokoonpanosta ks. *Väkeväinen* 2016, s. 39.

Moni Crazy-ryhmän järjestö on määritelmällisesti opiskelijajärjestö, mutta mukana on myös muita selvästi nuoria edustavia järjestöjä. Koko suomalaisen nuorisojärjestökentän nivoo yhteen Allianssi ry, joka edustaa peräti yli 120:tä valtakunnallista nuoriso- tai kasvatusalan järjestöä.

Tutkielman keskeisimmän sisällön muodostavat luvut 4 ja 5, joissa käsitellään koko tuorein eläkeratkaisu työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvaiheesta aina valmiiksi laiksi asti. Luvussa 4 seurataan prosessia nojautuen kirjallisiin virallislähteisiin alkaen eläkeuudistuksen pohjaksi tehdyistä tutkimuksista ja selvityksistä. Luvussa käydään läpi myös eläkesovun syntymisen jälkeen tehty lainvalmisteluaineisto lausuntoineen sekä eduskunnassa lain hyväksymisen yhteydessä syntynyt aineisto. Luvusta käy ilmi, miten työmarkkinajärjestöjen sopimus eteni lähestulkoon sukkana sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä läpi lainsäädäntökoneiston ilman suuria muutoksia saavutettuun neuvottelutulokseen. Luvussa 5 mennään eläkeuudistuksen todellisten tekijöiden pakeille. Luvun sisältö perustuu eläkeneuvottelijoiden haastatteluihin ja heidän kertomaansa neuvottelujen kulusta sekä nuorten osallisuudesta niihin. Kokonaisuutena luvut 4 ja 5 muodostavat kattavan kuvan siitä, miten tuorein eläkeuudistus Suomessa muodostettiin.

Lukujen 4 ja 5 sisältöä pohjustetaan eläkejärjestelmän historiaa käsittelevässä luvussa 3, jossa käydään läpi suomalaisen työeläkejärjestelmän kehittyminen sitä koskevan päätöksen osalta sen syntyajoista aina näihin päiviin asti. Eläkejärjestelmiä ympäri maailman leimaa niin sanottu polkuriippuvuus, mikä on tyypillistä sosiaaliturvajärjestelmille. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan sitä, että järjestelmiä luodessa ja rukatessa tehty ratkaisut määrittelevät pitkälti niitä vaihtoehtoja, joita nykyaikana järjestelmän kehittämiseen on ylipäänsä olemassa. Aikoinaan työelämässä olleiden ihmisten tulevien eläkepäivien varalle tehty ratkaisut aktualisoituvat toden teolla vasta sitten, kun ihmiset jäävät useamman vuosikymmenen työuran jälkeen eläkkeelle. Radikaaleja muutoksia on polkuriippuvuuden vuoksi vaikea tehdä; kerran valitulta polulta on hankala poiketa. Järjestelmä noudattaa aikansa omaa kehityslogiikkaansa eikä ole niin helposti muuksi muutettavissa. Polkuriippuvuutta kutsutaan myös institutionaaliseksi jäykkyydeksi.<sup>26</sup> Luku 3 toimii historiallisena pohjustuksena, jotta tehdyn tuoreimman eläkeratkaisun pystyy ylipäänsä asettamaan kontekstiin ja hahmottamaan eläkeuudistuksen 60-luvulta lähtöisin olevana jatkumona. Luvussa ei niinkään käydä

---

<sup>26</sup> Kangas–Niemi 2012, s. 33–35.

läpi eläketurvan teknistä kehittymistä, vaan sitä, mitkä tahot kulloinkin ja millaisten vaikuttimien ajamina päättivät eläkelakien sisällöstä. Luku on suorastaan välttämätön käsillä olevan uudistuksen analysointia ajatellen.

Luvussa 2 luodaan silmäys tässä tutkimuksessa käytettyihin tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen konkreettiseen toteutukseen. Samalla pohditaan tutkimuksen sijoittumista suomalaisen oikeustieteen kentälle. Luvussa 6 tutkielman keskeinen anti vedetään yhteen.

## 2. TUTKIELMAN TOTEUTUSTAPA JA KÄYTETYT METODIT

### 2.1 Oikeustieteen likaiset pikku salaisuudet ja eläkevalta

Suomalaisen oikeustieteen perinteeseen on kuulunut vahva keskittyminen puhtaaseen lainoppiin. Oikeusdogmaattinen tutkimus on ollut pragmaattista ja suoraviivaista; lainopillisen oikeustieteen keskeisimpänä tehtävänä on pidetty käytännön lakimiesten palvelemista oikeus- salissa ja sitä, että olemassa olevan säännösten puolesta muodostetaan perusteltuja tulkintasuosituksia.<sup>27</sup> Niin sanotut oikeuden monitieteet, eli erilaiset *oikeus ja*-tieteet (law and) ovat pilkahdelleet silloin tällöin esiin, mutta kovin vahvaa jalansijaa ne eivät ole saaneet. Minkkisen mukaan oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus on Suomessa edelleen poikkeus, vaikka muualla Euroopassa oikeustieteellistä tutkimusta harjoittavien yliopistojen keskuudessa se on pääsääntö.<sup>28</sup>

Heikki Pihlajamäen mukaan lainoppi on onnistunut säilyttämään autonomisuutensa siten, ettei sen metodologiaan ole kuulunut välttämättömästi tai vakiintuneesti sen enempää historiallisia kuin sosiologisiakaan tarkastelutapoja. Oikeushistoria, oikeussosiologia ja esimerkiksi oikeustaloustiede eivät ole lainopin kanssa tekemisissä kuin oikeastaan satunnaisesti. Yhteiskuntatieteellisen aineksen tarpeellisuutta ei ole Suomessa kyetty vakuuttamaan lainopin valtavirralla.<sup>29</sup> Ervastian ja Meincken mukaan oikeustieteen suhde muihin yhteiskuntatieteisiin on osoittautunut monin tavoin ongelmalliseksi kysymykseksi, josta eri tarkastelijoilla on hyvin eri suuntiin meneviä käsityksiä. Eroja syntyy jo siinä, kuinka ylipäänsä käsitetään *oikeus* ja *yhteiskunta* ja kuinka niiden katsotaan kietoutuvan toisiinsa tai olevan vuorovaikutuksessa keskenään.<sup>30</sup> Kirkkaimmin oikeuden suhteen muihin yhteiskuntatieteisiin hahmottaa Panu Minkkinen, jonka mukaan oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus ei palvele vain lakimieskuntaa vaan yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. Sen tuottama tieto ylittää Minkkisen mukaan humanististen alojen ja yhteiskuntatieteiden rajat tavalla, jota nykyaikainen tieteidenvälisyys edellyttää. Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus on Minkkisen mukaan suuntaus, jossa katto on korkealla ja seinät lavealla tieteidenvälisen eetoksen mukaisesti.<sup>31</sup> Tämä tutkimus asettuu osaksi oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta juuri Minkkisen tulkitsemalla tavalla.

---

<sup>27</sup> Esim. Aarnio 1978.

<sup>28</sup> Minkkinen Lakimies 2017, s. 914–915.

<sup>29</sup> Pihlajamäki 2002, s. 35.

<sup>30</sup> Ervasti–Meinke 2002, s. 3.

<sup>31</sup> Minkkinen Lakimies 2017, s. 914–915.

Brasilialais-amerikkalaisen oikeustieteilijän Roberto Mangabeira Ungerin mukaan eräs nykyaikaisen oikeustieteen ”likaisista pikku salaisuuksista” on oikeusfilosofian hennohko panos tosiasiallisesti yhteiskunnassa noudatettavien normien tekotavan tutkimiseen – eli siihen, *kuka* tai *mikä* taho itse asiassa voimassa olevan normiston lopulta linjaa ja säätää ja millaisella kompetenssilla. Tarkkaan ottaen Unger peräänkuuluttaa oikeusteoreetikoiden nykyistä voimakkaampaa panosta sen filosofiseen pohdintaan, onko norminantovalta niille kuuluvissa käsissä ja onko todellisille norminantovallan käyttäjille todella olemassa demokraattisesti perusteltavissa oleva mandaatti. Tämän pohdiskelun puutteen Unger kokee oikeustieteeltä suoraan naiseksi silmien ummistamiseksi.<sup>32</sup> Jeremy Waldron vahvistaa Ungerin näkemykset. Waldron katsoo demokraattisesti valittujen lainsäädäntöelinten, eli hallituksen ja parlamentin, näkemysten oikeuslähteinä olevan laajalti hyljeksittyjä ja tulevan arvojärjestyksessä vasta sitten kyseeseen, kun muut rationaalisen päättelyn lyömäaseet on kulutettu loppuun.<sup>33</sup>

Ungerin ja Waldronin kritiikki kumpuaa amerikkalaisesta oikeusperinteestä ja sen terävin kärki on suunnattu amerikkalaista *common law* -järjestelmää kohden, jossa tuomioistuimet toimivat voimakkaina norminantajina ja oikeuskäytännöllä on suuri rooli lainsäädännössä. Ungerin ja Waldronin näkemyksen mukaan amerikkalaiselta oikeusjärjestelmältä puuttuu kokonaan kyky uusiutua institutionaalisesti. Heidän mukaansa institutionaalinen uusiutuminen olisi ensisijaisesti demokraattisesti valittujen elinten työtä. Kriitikoiden mukaan norminantovalta liukuu liiaksi oikeusoppineille, omalle koulutetulle eliitilleen, johon demokraattinen valintamekanismi ei ylety samalla tavoin kuin varsinaisiin lainsäädäntöelimiin. Heidän esittämänsä kritiikki ei oikeuskulttuurien erilaisuudesta johtuen ole sellaisenaan kaiutettavissa Suomessa, vaikka suomalaisessakin oikeuskirjallisuudessa viitataan Ungerin kritiikkiin oikeustieteen likaisesta pikku salaisuudesta<sup>34</sup>. Jotain perää Ungerin ja Waldronin näkemyksillä kuitenkin on myös suomalaisesta näkökulmasta katsottuna. Olennaisessa osassa on se legitimitetin taso, jota eri tavoin luotu oikeusnormisto nauttii kansalaisten keskuudessa. Tämän ajatusmallin mukaisesti vallitsevan oikeusnormiston hyväksyttävyyden aste riippuu siitä, kuka oikeusnormin on luonut. Tala tulkitsee Waldronia sanoen, että lakien säätämisen ydinasiana on, miten erilaisten oikeudenmukaisuuskäsitysten pohjalta muotoutuu sitova yleinen säädös. Lainsäädäntöteorian pitäisi pystyä vastaamaan siihen, miten eriävistä käsityksistä syntyy sää-

---

<sup>32</sup> Unger 1996, s. 72–73.

<sup>33</sup> Waldron 1998, s. 517–522; 1999, s. 8–10.

<sup>34</sup> Esim. Tala 2002, s. 104.

dös ja mikä merkitys säädöksen syntytavalla on ihmisten valmiuteen noudattaa sitä ja hyväksyä se.<sup>35</sup> Mannereurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna Ungerin ja Waldronin pohjimmainen kysymys on entistä perustellumpi EU:ssa, kun norminantovalta teknokratisoituu. Sääntelyn teko loitontuu eritoten monimutkaisissa asioissa yhä loitommas mandaatin antaneesta kansasta voimakkain norminantovaltuuksin varustetuille EU-alueen yhteisille viranomaisille.

Ungeiran ja Waldronin kritiikeillä on yhtymäkohtansa paitsi nykyiseen EU-lainsäädäntöön, myös kotimaiseen eläkelainsäädäntöön ja sen tekoon. Suomalainen työeläkejärjestelmä on näet valtiovallan sijaan työmarkkinajärjestöjen luomus. Nykyinen ansioihin perustuva työeläkejärjestelmä muodostaa Suomen vanhuuseläkejärjestelmän selkärangan, jota täydentää kansaneläke ja takuueläke. Eläkelainsäädäntö, sen valmistelu sekä rahojen jako eivät ole olleet yksin valtion parlamentaaristen elinten päätettävissä, vaan järjestelmän valmistelu on ollut kolmikantaista – työntekijöiden ja työnantajien lisäksi valtio on ollut yksi sopijaosapuoli. Valtio ei tietenkään ole ollut osaton ja voimaton, mutta sen rooli verrattuna muun sääntelyn luomiseen on ollut verraten sivustaseuraava. Työmarkkinajärjestöjen päätäntävalta on ollut myös historiallisesti perusteltu: yksityiset työeläkkeet olivat työnantajien maksamia ja myöhemmin lamavuosina myös työntekijät ovat osallistuneet kustannuksiin. Kyse on tietysti mielessä työmarkkinoilla työsuhteen ehtojen sopimisesta tai pikemminkin työsuhteen jälkeisen eläkeajan ehtojen sopimisesta, sillä työuran jälkeenkin on työntekijän elettävä. Työmarkkinajärjestöt ovat siten kokeneet vahvaa omistajuutta yksityiseen eläkejärjestelmään ja varjelevat päätäntävaltaa osin mustasukkaisesti, mistä kertoo myös eläkeiän noston jumittuminen vuosikausiksi Matti Vanhasen hiihtoreissun jälkeen<sup>36</sup>.

Eläkelainsäädäntö on muodostettu työeläkejärjestelmän syntyajoista 60-luvulta lähtien työmarkkinajärjestöjen keskinäisellä sopimuksella. Asiantuntija-apua neuvotteluihin on tarjonnut Eläketurvakeskus (ETK). Kun työmarkkinaosapuolet ovat päässeet eläkkeistä sopimukseen, on lainsäädäntö valmisteltu Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä yhdessä ETK:n asiantuntijoiden kanssa. Eläkelait ovat sitten edenneet normaaleina hallituksen esityksinä eduskunnan päätettäväksi. Tätä historiallista jatkumoa on noudatettu aina tuoreimpaan eläkeuudistukseen asti.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Tala 2002, s. 103–104.

<sup>36</sup> Ks. myös luku 3.2. Kansaneläkejärjestelmän luonti ja kansaneläkkeiden kaappaus.

<sup>37</sup> Ks. tämän tutkielman luku 3.

Vaikka työeläkejärjestelmä on toimeenpantu lain tasolla lainsäätäjän säätämänä, on päätävältä eläkkeistä ollut vahvasti jaettua työmarkkinajärjestöjen ja valtion kesken. Eläkelainsäädännön teko on aina edellyttänyt työmarkkinajärjestöjen sopua ennen varsinaista lainsäädäntötyötä. Eläkeneuvottelijoiden mandaatti on perustunut korkeaan järjestäytymisasteeseen työmarkkinoilla sekä työntekijöiden että työnantajien puolella ja kustannusten kattamiseen maksaja päättää -periaatteella.

Tämän tutkielman ytimessä on eläkevallan käyttö. Sitä tarkastellaan nuorten ikäpolvien näkökulmasta. Kun tutkimuskysymykseksi on valittu se, miten nuorten etujärjestöt saivat ääntään kuuluville tuoreimmassa eläkeuudistuksessa, päädytään lähes puoliväkisin tarkastelemaan eläkeuudistuksen vallankäyttöä. Jakojärjestelmään perustuvassa eläkejärjestelmässä on olennaista, että maksajan roolissa tulevana vuosikymmeninä olevat sukupolvet kokevat järjestelmän legitiimiksi ja ovat valmiit tukemaan sitä. Osallisuus järjestelmää koskevien muutosten teossa voi lisätä legitimitettä. Tässä mielessä tämän tutkimuksen luoma silmäys eläkelainsäädännön päättäjiin ja tekotapaan valkaisee omalta osaltaan Ungerin ja Waldronin kuvaamia *oikeustieteen likaisia pikku salaisuuksia*.

## 2.2 Tutkielman toteutus

Tämä tutkimus edustaa oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Tutkimuskysymys muodostaa lainsäädäntötutkimukselle tyypillisen yhtä lainsäädäntöhanketta koskevan analyysitehtävän: miksi ja miten säädös syntyi? Keillä siihen oli sananvaltaa? Tutkimuksessa tutkimuskysymystä käsitellään tietyn ryhmän, nuorten ikäluokkien, näkökulmasta. Vaikutusarviointia tutkimus ei sisällä. Työn ytimen muodostavat virallisen lainsäädäntöaineiston läpikäynti ja empiirinen haastatteluosuus, jossa keskeiset eläkeneuvottelijat on haastateltu teemahaastatteluin ja tuloksia on analysoitu faktanäkökulmaa käyttäen. Muodostan selvän kuva siitä, mitä eläkeneuvotteluissa nuorten näkökulmasta tapahtui, ja kuinka neuvoteltu tulos eteni valmiiksi lainsäädännöksi asti. Työ operoi paitsi oikeustieteiden kentällä, myös hieman politiikantutkimuksen ja historiantutkimuksen kentillä.

Henrikssonin ja Kastarin mukaan politiikan tutkimusta ja historiantutkimusta erottaa toisistaan kaksi asiaa: Historiantutkija katsoo menneisyyteen analysoidessaan nykyisyyttä ja suhtautuu menneisyyden tapahtumiin sellaisenaan ainutlaatuisina ja tutkimisen arvoisina asioina. Poliitiikan tutkija taas pyrkii yleistämään historiallisia tapahtumia teorioiden ja hypoteesien

avulla ja yrittää rakentaa niistä uusia teorioita.<sup>38</sup> Politiikantutkimuksesta työn erottaa se, ettei tutkimuksen kohteena ollut neuvotteluprosessia ilmiönä soviteta mihinkään politiikan tutkimuksen teoriaan tai yritetä muodostaa yleistä teoriaa tutkimustulosten pohjalta. Työn tarkoituksena on toisaalta muodostaa kuvaa lähimenneisyydestä. Oikeustieteellisen tutkielmasta tekee lainsäädännöllisen prosessin seuranta ja oikeudellisesta näkökulmasta tehty tarkastelu. Nuorten ikäpolvien vaikutusta tehtyyn eläkelainsäädäntöön analysoidaan kuulemisvelvoitteen ja sen toteutumisen kautta. Oikeudellinen tarkastelu rakentuu eläkelakiuudistukseen liittyvien virallislähteiden ja haastattelun perusteella tehdyn analyysin päälle. Virallisdokumenteista poimin esille nuorten etujärjestöjen näkemyksiä tai kantoja, jotka tukevat heidän näkemyksiään ja arvioin, millainen vaikutus niillä on ollut lopulliseen, voimaan tulleeseen lakiin. Haastattelut täydentävät kuvaa. Molempia aineistoja yhdistelemällä on saatu aikaan kokonaisvaltainen kuva siitä, miten nuorten etujärjestöt pystyivät vaikuttamaan eläkeuudistukseen.

Historiantutkija Donald Cameron Watt on tehnyt seitsenportaisen luokituksen, jonka avulla voidaan jäsenellä historiankirjoituksen ja -tutkimuksen vaiheita. Luokituksen perustana on ajallinen etäisyys tutkittaviin tapahtumiin ja käytettävissä olevat lähteet sekä myös poliittiset intohimot tai rajoitteet, joita ajallisesti lähellä olevat tapahtumat herättävät ja luovat. Wattin luokitus löytyy Timo Soikkasen Lähihistoria-teoksesta<sup>39</sup>. Wattin luokituksen ensimmäisessä vaiheessa kuva menneisyydestä alkaa muodostua niin sanottujen *ensimmäisten kertomusten* kirjoittamisella. Ne ovat yleensä nopeasti laadittuja silminnäkijäraportteja poliittisista tapahtumista, joita kirjoittavat tutkijoiden lisäksi kiistojen osapuolet ja virkamiehet. Toisen vaiheen muodostavat muistelmat, joissa kysymys ”syyllisyydestä ja syyttömyydestä” on leimaava. Tämä tutkimus sijoittuu ensimmäisen ja toisen vaiheen välimaastoon, sillä tutkimus hyödyntää jo joitakin kirjoitettuja ensimmäisiä kertomuksia lähdeaineistonaan.

Työn empiirisen lähdeaineiston muodostavat kahdeksan eläkeneuvottelijan haastattelut. Haastatteluun valikoituivat seuraavat eläkeneuvotteluissa tavalla tai toisella silloisissa asemissaan mukana ollutta henkilöä:

Nimi	Taustaorganisaatio	Toimenkuva
<b>Lasse Laatusen</b>	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Työmarkkinajohtaja, työnantajapuolen pääneuvottelija
<b>Vesa Ranta-Halvari</b>	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Johtava asiantuntija, työnantajapuolen keskeisin neuvottelija pääneuvottelija Laatusen ohella

<sup>38</sup> Henriksson–Kastari 2001, s. 139.

<sup>39</sup> Soikkanen 1995.



<b>Lauri Lyly</b>	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK	SAK:n puheenjohtaja ja pääneuvottelija
<b>Katja Veirto</b>	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK	Eläke- ja työura-asioiden päällikkö, keskeisiä neuvottelijoita Lauri Lylyn ohella
<b>Antti Palola</b>	Toimihenkilökeskusjärjestö STTK	STTK:n puheenjohtaja ja pääneuvottelija
<b>Pekka Piispanen</b>	Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava	Keskeisin neuvottelija pääneuvottelija Sture Fjäderin ohella
<b>Jukka Rantala</b>	Eläketurvakeskus	Toimitusjohtaja, vastasi erilaisien neuvotteluissa esillä olleiden ratkaisumallien eläkejärjestelmälle aiheuttamien vaikutusten laskennasta
<b>Jukka Pekkarinen</b>	Valtiovarainministeriö	Ylijohtaja, valvoi eläkeratkaisun täyttävän valtiontalouden kestävyysvajeen pienentämiselle asetetun yhden prosenttiyksikön aleneman toteutumista.

*Taulukko 1. Tutkimukseen haastatellut eläkeneuvottelijat ja neuvotteluihin osallistuneet.*

Haastateltavat valikoituivat neuvotteluista tehtyjen uutisten<sup>40</sup> ja muiden neuvotteluista kertovien tai jälkikäteen niitä kommentoineiden kirjallisten lähteiden henkilömainintojen perusteella. Painava osansa oli myös neuvottelujen kulkua tunteneiden ihmisten antamalla vinkeillä. Kun lähestyin haastateltavia, kysyin myös heidän itsensä näkemystä siitä, keitä henkilöitä haastatteleamalla neuvottelujen kulusta ja aiheesta saisi riittävän kattavan kuvan. Tietyissä mielessä kyse oli siis eräänlaisesta sovelletusta lumipallo-otannasta.<sup>41</sup> Olennaista oli, että haastateltavien joukossa oli edustajat kaikista osallisista työntekijäpuolen työmarkkinajärjestöistä ja

<sup>40</sup> Ks. esim. Yle 2014 a.

<sup>41</sup> Tyypillisesti lumipallo-otannassa ensimmäiset haastateltavat nimeävät tulevia haastateltavia tai antavat heistä suosituksia. Tässä tapauksessa haastateltavien ringi muodostui pääpiirteittäin jo ennen ensimmäistään haastattelua. Haastatteluiden aikana kuitenkin kysyin rutiinomaisesti kunkin haastateltavan omaa käsitystä siitä, ketkä ratkaisun kannalta olivat keskeiset henkilöt. Haastateltavien kertomat vahvistivat suunnittelemaani poimintaa.

merkittävin työnantajien edustaja, Elinkeinoelämän keskusliitto EK. Lisäksi ETK:n ja valtiovarainministeriön edustajat olivat vahvasti läsnä neuvotteluprosessissa ja erittäin lähellä sitä, joskaan eivät itse neuvottelupöydissä. Haastateltavat ja muut neuvotteluita tunteneet tahot nimesivät melko nopeasti neuvotteluiden tiiveimmän ydinringin. Työn laajuuden vuoksi päädyin haastattelemaan vain yhden henkilön organisaatiota kohden. SAK:n ja EK:n kohdalla haastateltavien määrä kuitenkin kasvoi kahteen, sillä molemmilla järjestöillä oli eläkeratkaisun teossa niin keskeinen rooli. EK on työnantajapuolen merkittävin edustaja, samoin SAK on samassa asemassa työntekijäpuolelta, sillä se on jäsenmäärältään suurin työmarkkinajärjestö. Eläkeneuvotteluissa isoimmalla äänellä puhuvat jäsenistöltään voimakkaimmat järjestöt – eli suurimmat kustannusten maksajat. EK oli myös lähes yksin työnantajapuolen edustaja neuvotteluissa. Kaikki haastatteluun pyytämäni eläkeneuvottelijat suostuivat ilomielin puhe-  
linsoiton jälkeen haastatteluun. Kaikki olivat myös hyvin auliita jakamaan näkemyksiään tutkimusaiheesta. Epäilen tämän johtuvan siitä, että kaikki ymmärtävät eläkeneuvotteluiden läpikäymisen historiallisen arvon.

Muita mahdollisia haastateltavia tähän työhön haastateltujen lisäksi olisivat olleet esimerkiksi Akavan puheenjohtaja ja pääneuvottelija Sture Fjäder, SAK:n edunvalvontajohtaja Janne Metsämäki, STTK:ssa edunvalvontajohtajana työskennellyt Minna Helle, EK:n asiantuntija Antti Tanskanen ja Kuntatyönantajista työmarkkinajohtaja Markku Jalonen sekä työmarkkinalakimies Markus Mankin. Laajemman tutkimuksen yhteydessä myös heidän haastattelemissa olisi epäilemättä hedelmällistä.

Kun aiheena on nuorten etujärjestöjen äänen kuuluminen eläkeneuvotteluissa, olisi luonnollista haastatella myös nuoren polven edunvalvojia – niitä, keiden äänen kuulumista kuulostellaan. Rajasin nuoret vaikuttajat tutkimushaasteltavien joukon ulkopuolelle kahdesta syystä: Ensinnä, työn laajuuden huomioon ottaen kahdeksan teemahaastattelun tekeminen ja purkaminen luovat sellaisenaan riittävän aineiston pro gradu -työtä varten. Kun tarkastellaan sitä, miten kannat *otettiin huomioon*, ovat aktiivisina toimijoina nimenomaan itse neuvottelijat. Keskittymällä pelkkiin neuvotteluita käyneisiin osapuoliin sai parhaan kuvan neuvotteluissa tapahtuneista asioista. Toiseksi nuorten vaikuttajien näkökulmia on jo ehditty tutkia pro gradu -tasolla Jyväskylän yliopistossa Riitta Väkeväisen tutkielmassa<sup>42</sup>. Väkeväinen haastatteli yhteisöviestinnän oppiaineeseen lukeutuvassa lopputyössään eläkeneuvotteluihin eniten vaikut-

---

<sup>42</sup> Väkeväinen 2016.

taneet nuoret vaikuttajat. Väkeväinen on ystävällisesti myös antanut tämän työn tueksi käyttöni tuolloin nuorten keskuudessa tekemiensä teemahaastatteluiden anonymisoidut litteroinnit. Niiden ansiosta kokonaiskuvan muodostaminen nuorten vaikutuksesta neuvotteluihin oli merkittävästi helpompaa. Väkeväisen litterointien antama taustatieto mahdollisti osaltaan vähempien haastattelujen tekemisen mutta silti hyvän kokonaiskuvan muodostamisen tutkitusta aiheesta. Viittaan Väkeväisen tekemiin julkaisemattomiin haastattelulitterointeihin lähinnä taustatiedon ominaisuudessa<sup>43</sup>.

Usein kvalitatiivisissa tutkimuksissa on tapana anonymisoida haastateltavat ja suojella erilaisin tavoin heidän yksityisyyttään. Tällä tavoin pyritään luomaan sellainen luottamuksellisuuden taso, jossa myös arkaluonteisia tietoja haastateltavan yksityiselämästä tai kokemuksista uskalletaan jakaa tutkijan kanssa.<sup>44</sup> Tässä tutkimuksessa haastateltavat on kuitenkin nimetty ja paikoitellen heidän sanomisensa yhdistetään myös suoraan sanojaan. Tähän on kuitenkin haettu sitaatista ja haastateltavasta riippuen hyväksyntä, sillä kaikkia sanomisiaan haastateltavat eivät toivoneet voitavan yhdistää heihin henkilönä. Osa kuitenkin totesi kaiken haastattelussa sanotun olevan julkista. Aiheen huomioon ottaen haastateltavien anonymiteetin turvaaminen olisi ollut käytännössä mahdotonta. Eläkeneuvottelijoiden joukko ei ollut järin suuri, eikä oikeiden henkilöiden päättely pientenkään taustatietojen varassa olisi vaatinut kummoista salapoliiiosaamista. Esimerkiksi työnantajapuolen haastateltavaan viitatessa potentiaalisia vaihtoehtoja sanojaksi olisi ollut käytännössä kourallinen. Toiseksi, aiheen ja haastateltavat huomioon ottaen *ei ole lainkaan merkityksetöntä, kuka haastateltavista minkäkin asian sano*<sup>45</sup>. Näin ollen haastateltavien sitaatit on pääasiassa yhdistetty sanojaan itseensä.

Käytin haastattelumetodina teemahaastattelua, joka on ollut useamman vuoden Suomen käytetyin laadullisen tutkimuksen haastatteluaineiston keruumenetelmä.<sup>46</sup> Teemahaastattelussa luodaan valmis haastattelurunko aihealueittain, mutta itse haastattelutilanteessa ollaan joustavia ja esitetään lisäkysymyksiä sen mukaan, miten itse haastattelu etenee. Näin ollen haastattelurunkoon ei lukkiuduta, vaan sen annetaan elää haastatteluiden myötä. Teemahaastattelun evolutiivisuudesta kertoo se, että haastattelurunkoa voi myös päivittää haastatteluiden välillä. Tällöin kyse on jo osittain analyysivaiheen alkamisesta aineistonkeruun yhteydessä. Tällaista

---

<sup>43</sup> Väkeväinen 2015.

<sup>44</sup> Ks. esim. Berg 2004, s. 65–66. Myös toisin on toimittu: Laine ja Peltonen ovat Tampereen alueen ympäristökysymysten politisoitumista ja kaupungin aseveliakselia käsittelevässä väitöskirjassaan (2003) päätyneet nimeämään haastateltavansa ja yhdistämään heidän nimensä sitaatteihin.

<sup>45</sup> Samaan lopputulemaan on tullut omassa tutkimuksessaan myös Jennifer Platt 1996, s. 9.

<sup>46</sup> Hirsjärvi – Hurme 2014.

teemahaastattelua kutsutaan myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi. Kyseessä on tietynlainen hybridinen aineistonkeruu–analyysimuoto, jossa tutkija aloittaa aineiston analysoinnin jo haastattelutilanteessa ja jatkaa sen kypsyttelyä aina tutkimuksen loppumetreille saakka. Menetelmä on tyypillinen asiantuntijahaastatteluille, joissa tutkimuksen kohteena on prosessi, eikä haastattelun kohteena oleva asiantuntija itse, joka toimii faktatiedon eikä kulttuurisen jäsenyyksen lähteenä.<sup>47</sup>

Yhteiskuntatieteissä tapahtui 70–80-luvuilla kielellinen ja kulttuurintutkimuksellinen käänne, jonka myötä laadullisen tutkimuksen materiaalin analyysissa huomio siirrettiin kieleen ja kulttuurisen jäsenyykseen. Haastatteluja alettiin enenevässä määrin tutkia kulttuurisina teksteinä ja kiinnostuksen kohteiksi nousivat haastatteluvuorovaikutuksessa tuotetut puhetavat, kulttuuriset merkitykset ja kertomukset. Kielellisen käänteen myötä asiantuntijahaastattelut jäivät vähälle huomiolle ja ovat usein lähes unohtuneet haastattelua käsittelevissä sosiaalitieteellisissä metoditeksteissä.<sup>48</sup> Tässä tutkimuksessa on tarkoitus luoda kuvaus historiallisesti ainutkertaisesta tapahtumakulusta, eli eläkeneuvotteluiden kulusta ja nuorten ikäpolvien vaikutuksesta lopputulokseen. Haastateltavat ovat tapahtumakulun osallisia ja todistajia, joiden kertomusten avulla ja muihin dokumentteihin nojaten piirrän kuvaa tapahtumain kulusta ja rakennan niiden päälle analyysini. *Tutkimuksessa on kyse niin sanotun faktanäkökulman käytöstä.* Alasuutarin näkökulmasta katsoen faktanäkökulmaisessa haastattelussa kielen ja tilanteen ominaisuudet otetaan huomioon vain hälynä kanavassa, jonka kautta maailman tapahtumia katsotaan. Kieli toimii siten vain informaation välittäjänä *todellisesta maailmasta*, jolloin haastateltavien sanomat otetaan sellaisenaan ja pohdintaa voidaan käydä esimerkiksi informanttien pysymisestä totuudessa – Alasuutari sanoo suoraan, että faktanäkökulman hyödyntäminen on aineiston vaakaikäyttöä ja kulttuurinen haastattelumateriaalin luentatapa olisi *jotakin enemmän*.<sup>49</sup> Alastalo ja Åkerman kritisoivat Alasuutarin tulkintaa ja toteavat, ettei faktanäkökulma tarkoita naiivin realistista haastattelukommenttien luentaa. Sanomisia peilataan ja verrataan toisiinsa sekä saatavilla oleviin dokumentteihin ja pyritään siten haastatteluvuorovaikutuksessa tuotetun informaation avulla kokonaiskuvaan ja käsitykseen tutkimuskysymyksen aiheesta. Faktaluentaisessa analyysitavassa haastattelijä saattaa kiistää esitettyä informaatiota ja täydentää sitä sekä

---

<sup>47</sup> Alastalo – Åkerman 2010, s. 372–373.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Alasuutari 1999, s. 90–112.

tuoda haastattelutilanteeseen testattavaksi oman, senhetkisen tulkintansa tilanteesta ja pyytää haastateltavaa arvioimaan sitä. Näin aineistonkeruu ja analyysi ovat limittyneet yhteen.<sup>50</sup>

Haastateltavani kuuluvat niin sanottuun yhteiskunnalliseen huippukerrokseen. Kaikki haastateltavat ovat ja olivat asemissa, joissa ainakin eläkeuudistuksen osalta käytettiin merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Haastateltavilla oli yhteiskunnallista valtaa myös muissa kuin eläkeasioissa – esimerkiksi nyt jo eläkkeellä oleva Lasse Laatunen on muovannut omalla henkilökohtaisella panoksellaan työuransa aikana merkittävästi suomalaista sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalilainsäädäntöä. Useimmiten kvalitatiivisia tutkimushaastatteluja tehdään niin sanottujen tavallisten ihmisten keskuudessa. Tuolloin haastatteluun valmistautuminen ja siinä toimiminen on hieman erilaista kuin *eliittihaastatteluissa*, kuten Mykkänen asian ilmaisee<sup>51</sup>. Juri Mykkänen on artikkelissaan käsitellyt eliittihaastatteluja perinpohjaisesti, jopa liikuttavalla yksityiskohtaisuudella ja innokkuudella.

Eliittihaastatteluissa olennaista on valmistautua haastatteluihin huolella ja lukea itsensä aiheeseen sisään ennen haastattelujen tekemistä. Haastattelijan on oltava taustatiedoiltaan vakavasti otettava, jotta haastateltava ei turhaudu ja joudu luennoimaan omasta mielestään itsestään selviä asioita. Asiat, jotka voi selvittää muista lähteistä, kannattaa ottaa haltuun, jotta haastattelussa aikaa jää sellaisen olennaisen tiedon välitykselle, jota kirjalliset lähteet – tai käsiin saadut lähteet – eivät kerro. Muuhun aiheeseen liittyvään materiaaliin perehtyminen antaa myös tutkijalle mahdollisuuden erottaa haastateltavien kertomasta jo haastattelun aikana olennaisia asioita, joihin on hyvä pysähtyä pidemmäksi aikaa ja pyytää tarkennusta. Tämä oli yksi syy siihen, että perehdyin kattavasti myös eläkejärjestelmän historiaan sen vallankäytön osalta. Ilman historiallisen perspektiivin ymmärtämistä analyysi jäisi väistämättä vaillinaiseksi. Osa haastateltavista myös pohjasi omat vastauksensa aiempien eläkeuudistusten tapahtumiin ja niistä alkaneisiin kehityskulkuihin. Haastateltavien kertomaa on kuitenkin arvioitava myös kriittisesti ja peilattava muista lähteistä saatuihin tietoihin. Tavallisesti haastattelua tehdessä haastattelijä kontrolloi tilannetta ja kuljettaa haastattelua eteen päin, mutta erityisesti puhumaan tottuneet poliitikot tai muut sujuvasanaiset yhteiskunnallisen vallan käyttäjät pystyvät

---

<sup>50</sup> Alastalo – Åkerman 2010, s. 376–378.

<sup>51</sup> Mykkänen 2001.

tahtoessaan viemään haastatteluaan tahtomaansa suuntaan. Haastatteluissa on siis oltava tarkkana, jotta puolistrukturoitu haastattelu pysyy edelleen jossain määrin strukturoituna ja haastattelijan otteessa.<sup>52</sup>

Kun puhutaan historiallisen tapahtumakuvauksen rakentamisesta, katsotaan haastattelun kohteena olevia tapahtumia väistämättä haastatteluhetken näkökulmasta. Tapahtumiin on tullut muutama vuosi ajallista etäisyyttä, mikä vaikuttaa tapahtumien tulkintoihin ja niistä sanallistettuihin kertomuksiin. Myös muistin rajallisuus on läsnä: tapahtumien tarkka järjestys tai tapahtumahetket eivät ole kirkkaana mielessä.<sup>53</sup> Omatkin haastateltavani hapuilivat jonkin verran erinäisten tapahtumien sijoittamisessa aikajanelle. Tällöin omasta ennakkovalmistautumistani oli hyötyä. Pystyin avittamaan haastateltavien muistoja tuomalla heidän tietoonsa joitakin etukäteislähteistä löytyneitä tietoja esimerkiksi erilaisten sopimusten sopimisajankohdista tai neuvotteluiden alkamis- ja päättymisajankohdista sekä tapahtumien osallisista. Monien muistikuvat tarkentuivat ja he pystyivät niiden avulla kertomaan lisää tapahtumien kuluista. Kaikilla haastateltavilla oli myös etukäteen tiedossa aiheeni ja nuoren vaikuttamiseen liittyvä näkökulmani – useimmille olin lähettänyt sähköpostilla karkean kysymysrunгон etukäteen. Tämä oli harkittu valinta: priorisoin haastateltavien etukäteisorientoitumista ja mahdollisuutta muistella asioita jo ennen haastattelua. Kääntöpuolena asiassa on se, että näkökulman kertominen aktivoi haastateltavien *sosiologisen mielikuvituksen*, jolloin haastateltaville voi tulla tarve tuottaa näkökulman huomioon ottaen sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia riippumatta asioiden todellisesta laidasta<sup>54</sup>. Tässä tapauksessa voisi helposti kuvitella, että nuorten vaikutusmahdollisuuksista annetaan todellisuuteen nähden liian ruusuinen kuva tai nuorten vaikutuksesta piirtyy haastatteluiden kautta isompi asia, kuin mitä se oikeastaan on ollutkaan.

Vaikka näkökulmaa ei olisi kertonut haastateltaville etukäteen, on asiantuntijoita haastateltaessa mahdollista kohdata niin sanottu *ammattillisuusmuuri*, jossa haastateltavat tuottavat kuvaa siitä, että heidän työhönsä liittyvä asia eteni luotettavasti, konfliktitta ja yleisesti määriteltujen menettelytapojen mukaan. Alastalon ja Åkermanin mukaan sen kiertäminen edellyttää luottamuksellisen ilmapiirin syntyä ja täsmällisiä, yksityiskohtaisia kysymyksiä. Amma-

---

<sup>52</sup> Mykkänen 2001, s. 110–112.

<sup>53</sup> Alastalo – Åkerman 2010, s. 381–383.

<sup>54</sup> Alasuutari 2001, s. 140–146.

tillisuusmuurin ylittäminen onnistuu helpommin, jos haastateltava pystyy jakamaan haastattelijan kanssa saman ammattieetoksen muodollisesti tai jos haastatteliija kykenee puheellaan uskottavasti tuottamaan eetoksen tilanteeseen.<sup>55</sup> Ilman huolellista perehtymistä aiheeseen, kotiläksyjen tekoa, ammatillisen eetoksen tuottaminen haastattelutilanteeseen ei onnistu. Tämän tutkimuksen yhteydessä se tarkoittaa eläkejärjestelmän kieltä ja puhuntaa – mikä tietysti myös vahventaa haastattelujen sävyä, jos niiden antia tutkittaisiin kulttuurisesta näkökulmasta.

Omat tietoni aiheesta lisääntyivät huomattavasti sitä mukaa, kun haastattelukierros eteni. Kykenin myös haastatteluiden jälkipuoliskolla huomaamaan, miten pitkällä perspektiivillä eri haastateltavat prosessia tarkastelivat. Esimerkiksi Antti Palola oli aloittanut STTK:n puheenjohtajana eläkeneuvotteluprosessin ollessa kesken ja joutui siten hyppäämään osin liikkuvaan junaan, kun taas Lasse Laatonen ja Lauri Lyly olivat olleet eläkeneuvotteluiden kanssa tekemisissä vuosikymmenet. Vaikka haastattelun teema ja iso osa runkokysymyksistä pysyi samana, räätälöin kysymyspatteristoa kullekin haastateltavalle erikseen muista lähteistä saamieni taustatietojen ja toisissa haastatteluissa esiin tulleiden seikkojen vuoksi. Tässä mielessä aineiston keruu ja analyysi lomittuivat yhteen<sup>56</sup>. Ryhdyin tekemään analyysiä haastateltavien kanssa jo haastatteluvaiheessa, kun testasin heillä haastattelujen myötä itselleni syntyneitä käsitteitä. Yleisin käyttämäni haastattelurunko on tämän tutkimuksen liitteenä. Kuvaan varsinaisen haastatteluiden analyysitavan tutkimuksen viidennen pääluvun aluksi. Luvussa analysoidaan haastattelujen sisältö.

---

<sup>55</sup> Alastalo – Åkerman 2010, s. 384–385.

<sup>56</sup> Alastalo – Åkerman 2010, s. 378.

### 3. KANSANVALTAA JA KORPORATISMIA – ELÄKETURVAN PÄÄTÖKSENTEKO 1930-LUVULTA 2000-LUVULLE

#### 3.1 Päähuomio vaikuttajissa, ei sisällössä

Ymmärtääksemme suomalaisen eläkejärjestelmän nykyistä päätöksentekoa on lähes välttämätöntä luoda silmäys eläkejärjestelmän historiaan. Tässä luvussa tarkastellaan suomalaisen eläkejärjestelmän muotoutumista 1930-luvulta 2000-luvulle. Aikarajaus on perusteltu: 30-luvulla Suomeen luotiin ensimmäinen valtiollinen eläkejärjestelmä, kansaneläke. Tuota ennen käytössä oli hajanaisempia työpaikkaan tai virkasuhteeseen perustuvia eläkejärjestelmiä, yksityisiä ammattikuntiin perustuvia eläkekassoja ja muita yksityisvakuutuksia, sekä niin sanottu syytinki, jossa työhön kykenemätön vanhus sai ylöspitonsa joko jälkeläisiltä tai (yleensä) huonommassa tapauksessa kunnallisessa tai kirkollisessa vaivaistalossa tai ruotuhoitomenettelyn kautta. Ruotuhoidossa valtiovallan jakaman taloryhmän vastuulla oli paitsi sotilaan varustaminen, myös köyhäinhoitoa. Huutolaismenettelyssä työhön kykenemättömät huutokaupattiin ylöspittoa vastaan siten, että pienintä korvaussummaa julkiselle vallalle tarjonnut talollinen sai huutolaisen vuodeksi elätettäväkseen.<sup>57</sup>

Suomalaisen eläkejärjestelmän luomisesta ja kehityksestä on kirjoitettu runsaasti ja yksityiskohtaisesti. Kattavimpia esityksiä nimenomaan työeläkejärjestelmää ajatellen ovat Matti Hannikaisen ja Jussi Vauhkosen teos *Ansionsa mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia* sekä Heikki Niemen väitöskirja *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. Luvussa nojataan suurelta osin näihin lähteisiin.

Käsillä olevan opinnäytetyön aiheen vuoksi historiallista tarkastelua ei ole niinkään suunnattu eläkejärjestelmän tekniseen sisältöön ja niihin uudistuksiin, joita järjestelmään kunakin vuonna tehtiin. Kertymäprosenttien, kattavuuksien ja maksusääntöjen detaljoidun kuvaamisen sijaan huomio on päätöksentekojärjestelmässä ja niissä voimissa, jotka saivat aikaan eläkejärjestelmän syntymisen ja siihen tehdyt muutokset. Ansioeläkkeiden kohdalla on tarkastelusta rajattu pois myös valtion, kuntien, kirkon, maanviljelijöiden, yrittäjien ja lyhytaikaisten työntekijöiden eläkejärjestelmän kehitys, sillä niiden kehitys seurasi pääosin yksityisten alojen eläkejärjestelmien kehitystä – tosin omine yksityiskohtineen ja poikkeuksineen.

Sisällöllisesti järjestelmän suurimpia kohokohtia on Eläketurvakeskuksen mukaan kolme: järjestelmän luominen 1962, järjestelmän raju yhtenäistäminen 2005 ja tuorein eläkeuudistus,

---

<sup>57</sup> Ks. esim. Hannikainen – Vauhkonen 2012, s. 13–42.



tämän tutkimuksen päähuomionkohteena oleva vuoden 2017 eläkeuudistus.<sup>58</sup> Järjestelmää on kuitenkin kehitetty ja muutettu – tai vähintäänkin kehitys- ja muutossuunnitelmia on tehty tai niistä on politikoitu – lähes vuosittain sen luomisesta lähtien. Tässä luvussa käydään läpi ETK:n määrittelemistä kohokohdista kaksi ensimmäistä, eli eläkejärjestelmän luominen ja vuoden 2005 eläkeuudistus, mutta tarkastelua ei rajata vain niihin. Heti yksityisen työeläkejärjestelmän luomisen jälkeisiä vuosikymmeniä ja niiden tapahtumia 60–70-luvuilla on otettu osittain tarkasteluun, sillä tuona ajanjaksona käytiin yksityisen työeläkejärjestelmän kannalta tiukkoja taistoja siitä, kuka järjestelmässä oli keskeisin vallankäyttäjä. Vuoden 2005 eläkeuudistusta edeltäviä tapahtumia tarkastellaan siksi, että lama-aikoina järjestelmään tehtiin ensi kerran leikkauksia ja eläkejärjestelmän kehittämisessä siirryttiin eläkekakun kasvattamisesta vähitellen eläkekakun leikkauspuolelle.

Kuvausta ei ole rajattu myöskään pelkkään ansioeläkejärjestelmään, joka astui voimaan 1962 Työntekijäin eläkelain (TEL, 395/1961) säätämisen myötä, vaan mukaan on otettu yksityistä ansioeläkettä edeltänyt ja sittemmin rinnalla kulkenut kansaneläkejärjestelmä. Sen syntyhistoria vaikutti olennaisella tavalla myös siihen, millaiset voimatekijät aikanaan loivat yksityisen työeläkejärjestelmän. Kansaneläkejärjestelmä oli ensimmäinen kunnollinen yritys luoda Suomeen yhtenäinen eläkejärjestelmä.

Vuoden 2005 uudistuksen osalta on tosin lueteltu hieman tarkemmin suurimpia uudistuksia, sillä niiden pohjalta lähdettiin neuvottelemaan vuoden 2017 eläkeuudistuksen suunnista. Luvun tarkoituksena on luoda hyvä pohja ymmärtää sitä painolastia, joka eläkejärjestelmään liittyvään päätöksentekoon on vuosikymmenten saatossa kertynyt. Niin ikään järjestelmän *omistajuuden* ymmärtäminen helpottuu, kun syntyhistoria on tuttu. Nuorten asemaa eri muutoksissa ei lähdemateriaalista johtuen käydä tässä luvussa tarkoin läpi. Sen näkökulman otto tutkimukseen vaatisi historiallisen lähdeaineiston tutkimista kokonaan toisella otteella. Tässä luvussa on tutkimuksen laajuuden vuoksi nojattu toisen käden lähteisiin ja jo tehtyihin tutkimuksiin alkuperäislähteiden sijaan. Nuorten aseman tarkastelu vuoden 2017 eläkeuudistuksessa avautuu paremmin, kun tietää, millaiselle taistelukentälle he lähtivät omia eläkevaatimuksiaan esittämään.

---

<sup>58</sup> Eläketurvakeskus 2017, kohta *Merkittäviä eläkelakien muutoksia ja niiden taustoja*.

### 3.2 Kansaneläkejärjestelmän luonti ja kansaneläkkeiden kaappaus

Kun eläkejärjestelmiä alettiin Suomeen luoda, oli Suomi muihin Pohjoismaihin verrattuna hyvin maatalousvaltainen maa. Vuonna 1930 peräti 70 prosenttia Suomen ammatissa toimivasta väestöstä sai elantonsa maataloudesta. Muissa Pohjoismaissa vastaava osuus vaihteli 32–38 prosentin välillä. Suuri maatalousväestön määrä ja vähäinen teollistumisaste olivat osatekijöitä siihen, miksi sosiaaliturvajärjestelmä vielä 30-luvulla oli Suomessa varsin kehittymättömpä länsieurooppalaisessa kontekstissa. Tultaessa 30-luvulle kaikki puolueet olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuksen luominen maahan on ensisijaisen tärkeää.<sup>59</sup>

Kiista koski toteutustapaa: porvaristo ja maatalousväestö ajoivat maahan vakuutusperiaatteen nojaavaa eläkemallia, kun työväestö sosiaalidemokraattien johdolla piti huoltoperiaatetta parempana. Vakuutusperiaatteessa jokainen kerryttää ansainta-aikanaan omaa eläkettään, ja vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle jäädessään nauttii ansaitsemistaan etuuksista maksujensa suhteessa. Ansainta-aikana kertyneet varat säilötään yksilölliselle eläketilille, josta niitä sitten vakuutustapahtuman jälkeen nostetaan. Etuuksien saannin edellytyksenä on, että maksuja on suoritettu. Nostettavat etuudet ovat suhteessa suoritettuihin maksuihin samaan tapaan kuin yksityisvakuutuksessa. Huoltoperiaate on ymmärrettävissä nykyisen jakojärjestelmäperiaatteen vastineeksi. Siinä kulloinkin työelämässä aktiivisena oleva sukupolvi rahoittaa veroluonteisin maksuin sosiaaliturvan kustannukset.<sup>60</sup>

30-luvulla vallalla ollut liberalistinen aatesuuntaus korosti itseavun tärkeyttä. Vakuutusperiaate olisi pakkosäästämistä, ja sillä olisi siten kansan osalta myös kasvatuksellinen tehtävä, kun se kannustaisi henkilökohtaiseen säästäväisyyteen. Rahastoinnin myötä muutoin pääomaköyhään maahan saataisiin kerättyä pääomaa, jonka turvin maata pystyttäisiin kehittämään. Huoltoperiaatetta perusteltiin sillä, että vakuutus olisi ollut täysimääräisenä voimissaan jo yksin tein, eikä turvan kertymistä tarvitsisi odotella vuosikausia. Esitys kansaneläkelaista valmisteltiin valtioneuvoston asettamassa sosiaalivakuutuskomiteassa 1935 ja hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 1937 sosiaalidemokraattien ja Maalaisliiton punamultahallituksen aikaan. Vasemmisto ei tuolloin halunnut kaataa koko kipeästi kaivattua uudistusta, vaikkei se saanutkaan haluamaansa huoltoperiaatetta läpi.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Niemelä 1988, s. 38–49.

<sup>60</sup> Niemelä 1988, s. 48.

<sup>61</sup> Hannikainen – Vauhkonen 2012, s. 42–49.

Kansaneläkejärjestelmän toteuttamista varten luotiin Kansaneläkelaitos, eli nykyinen Kela. Syntyneen järjestelmän luonteesta johtuen Kansaneläkelaitokseen alkoi kertyä nopeasti verrattain suuria pääomia. Jokainen oli pakotettu maksamaan tuloistaan vuosittain kaksi prosenttia eläkemaksua. Pian syntyneen talvi- ja jatkosodan vuoksi eläkerahoille löytyi varsin pian käyttöä sotatalouden tukemisessa: alun perin rahaston sääntöjen mukaan valtiolle olisi saanut lainata rahaston varoista vain 10 prosenttia, mutta poikkeuslain myötä lähes 70 prosenttia varoista oli lainattu erilaisten obligaatioiden tai velkasitoumusten kautta valtiolle vuoteen 1945 mennessä.<sup>62</sup>

Sotien jälkeen Kansaneläkelaitoksesta tuli merkittävä yritysluotottaja ja suomalaisen infrastruktuurin rahoittaja. Se alkoi rahoittaa erityisesti Suomeen rakennettavia voimalaitoksia samalla kun valtion osuus sen myöntämien lainojen kohteena pieneni vauhdikkaasti. Vaikka pääomien synty köyhään maahan olikin ollut lakia luotaessa porvaripuolueiden mieleen, muuttivat ne nopeasti kantaansa järjestelmän tultua voimaan. Valtion haltuun keskitetty iso pääoma edesauttoi merkittävästi valtiojohtoisten liikeyritysten muodostumista maahan, minkä oikeistopuolueet kokivat uhaksi yksityisille liikeyrityksille. Kokoomus ja Ruotsalainen kansanpuolue arvostelivat varojen sijoittamista vain valtiojohtoiisiin yrityksiin. Sosiaalidemokraatit taas korostivat valtiojohtoisen pääoman merkittävyyttä ja sen hyviä puolia. Maalaisliitolle oli tärkeää muun muassa Itä- ja Pohjois-Suomen voimateollisuuden rakentaminen ja maaseudun sähköistäminen.<sup>63</sup>

Jälkikäteen arvioiden rahastointiin perustuvan ja koko kansan käsittävän ja rahastointiin sekä yksilöllisille eläketileille perustuvan eläkejärjestelmän luomisen ajoitus ei olisi voinut olla huonompi. Kerättyjen vakuutusmaksujen määrä oli kansainvälisesti vertaillen alhainen ja heti lähes koko kansakuntaan ulotettuna sen korvaustaso jäi väistämättä jälkeen sellaisesta vaihtoehdosta, jossa edunsaajajoukkoa olisi rajattu merkittävämmiin. Toisaalta eläkkeen saadakseen säädetyn kymmenen vuoden karttumasäännöksen vuoksi iso osa olemassa olevaa vanhusväestöä jäi eläkevakuutuksen ulkopuolelle kokonaan, mikä oli myöhemmin merkittävä vääntötekijä järjestelmää uudistettaessa. Sodan vuoksi ennestäänkin korkealla ollut inflaatio kohosi reippaasti ja söi rahastoitujen eläkkeiden arvosta noin puolet. Sodan jälkeen inflaatio jatkui korkeana, sillä palkat ja hinnat oli kytketty toisiinsa erilaisin indeksointijärjestelyin. Kritiikki

---

<sup>62</sup> Niemelä 1988, s. 63–65.

<sup>63</sup> Niemelä 1988, s. 63–75.

järjestelmää kohden kasvoi, kun maksetut etuudet jäivät kauaksi aiotusta. Maksetut osuudet olivat pahimmillaan niin pieniä, että niiden maksua pidettiin jopa kiusantekona.<sup>64</sup>

Kansaneläkejärjestelmän ongelmat huomattiin jo jatkosodan aikana. Uudistusta asetettiin pohtimaan komitea, johon kuului puolueisiin sitoutumaton pankkimies Rainer von Fieandt ja edustajat Edistyspuolueesta ja sosiaalidemokraateista. Myöhemmin komiteaa täydennettiin vakuutusasiantuntijoilla. Kompromisseilla kokoonpannun kansaneläkejärjestelmän uudistaminen oli hankala tehtävä. Työ jatkui komiteakokoonpanolta toiselle, kunnes 1951 hallitukselle ryhdyttiin lopulta kirjoittamaan lakipykälää hallituksen esitystä varten. Työryhmässä pykälää kirjoittamassa oli muuan sosiaali- ja terveystieteiden vakuutusosaston päällikkö Teivo Pentikäinen, josta sukeutui vuosikymmenten kuluessa työeläkejärjestelmään kenties eniten vaikuttanut yksittäinen ihminen.<sup>65</sup>

Eläkelain uudistuksessa asettuivat nyt ensi kertaa vastatusten intressiryhmät, joiden välillä käytiin lopulta kaikki suomalaisen työeläkejärjestelmän rakennusvaiheen kamppailut aina 80–90-lukujen taitteeseen saakka. Sama kaksinkamppailu luonnollisesti väritti muutakin suomalaisesta sosiaalivakuutuksesta käytyä vääntöä. Vastakkain olivat maaseudun viljelijätyöväestön ja teollisuuden palveluksessa olevan työväestön sekä työnantajien edut. Vasemmisto-oikeisto-jaon sijaan oikeistolaisten työnantajien ja vasemmistolaisen työväestön edut olivat yhtenevät. Yhteistyötä lujitti yhdessä koettu talvisota, joka konkreettisesti yhdisti kansakuntaa. Keskellä talvisodan pakkasia tehtiin historiallinen sopimus, jonka jäljet määrittävät suomalaista sopimussyhteiskuntaa vielä tänäkin päivänä: työnantajia edustanut keskusjärjestö STK (Suomen Työnantajain Keskusliitto) ja työntekijöitä edustanut SAK (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö) julkistivat tammikuun kihlauksen, jossa ne tunnustivat toisensa työehdoista neuvottelevina osapuolina. Tarkoitus oli lujittaa yhteishenkeä ja luoda käsitys siitä, että sodan jälkeen yhteiskunnallisia oloja voitaisiin kehittää yhdessä sopien parempaan suuntaan. Vain muutamaa vuosikymmentä aiemmin sisällissodan kokeneessa maassa ele oli merkittävä. Puoluetasolla sama lähentyminen tapahtui Kokoomuksen ja SDP:n välillä. Niistä tuli vuosikymmeniksi toisiaan ymmärtänyt puolueparivaljakko, jota kutsuttiin aseveliaksi.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Niemelä 1988, 76–77; Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 54–60.

<sup>65</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 57–61.

<sup>66</sup> Niemelä 1988, s. 79–96.

Suurta maaseututyöväestöä edustanut Maalaisliitto ja maaseudun etujärjestö MTK kannattivat kansaneläkejärjestelmän uudistamista tasaeläkejärjestelmäksi, josta kaikille eläkkeensaajille maksettaisiin yhtä suuri eläke. Samalla kannalla oli ideologisista syistä myös SDP:stä irronnut Suomen Kansan Demokraattinen Liitto SKDL, jolla oli niin ikään kannatusta maaseutuväestön keskuudessa. SDP ja porvaristo näkivät RKP:ta lukuun ottamatta tasaeläkejärjestelmän merkittävänä tulonsiirtona palkansaajilta maanviljelijöille, mitä se toki olikin. RKP:n kantaan vaikutti sen kannattajakunnan maaseutuvaltaisuus. Aseveliakseli ja työmarkkinajärjestöt olivat tasaeläkkeen sijaan ansiosidonnaisuuden kannalla, mutta kannattivat järjestelmän uudistamista enemmän jakojärjestelmän suuntaan. Eläkkeiden korvaustasoa ei nähty työmarkkinaosapuolten kesken missään määrin riittävänä. Jakojärjestelmän ominaisuuksien nähtiin sekä Maalaisliiton ja kansandemokraattien että Kokoomuksen ja SDP:n piireissä olevan puhdasta rahastointia parempi ratkaisu kovan inflaation oloissa. Yhtenä vaihtoehtona pohdittiin kahta kokonaan erillistä eläkejärjestelmää, jossa palkansaajilla olisi ollut oma vakuutusperusteinen ja paremmin ansiotason turvaava järjestelmä ja muilla huoltoperiaatteen mukainen tasaeläke.

Niin ikään rahaston varojen hallinnoijasta oli vääntöä: STK:lle pääomien kerääminen valtion alaisuuteen oli nyt aiempaa suurempi kauhistus, kun taas SDP näki tämän kehuttavana. Nyt uhkana oli vielä 30-lukuun nähden kommunistien kasvanut vaikutusvalta. Valtion hallinnoimien pääomien nähtiin olevan askel kohti tuotantovälineistön ja pääomien sosialisointia kokonaisuudessaan. Sekä Maalaisliitossa että Kokoomuksessa arvostettiin kuitenkin sitä, että rahastojärjestelmässä maahan syntyy investoitavia pääomia, kun puhtaassa jakojärjestelmässä kerätyt eläkevarat menevät saman tien kulutukseen. Vasemmisto ei ollut vaatimuksissaan yhtenäinen, sillä SKDL:ssä oli aatteellisista syistä johtuen vastustusta kaikenlaisten suurpääomien keräämiselle ylipäättään, riippumatta siitä, kuka niitä hallinnoi.<sup>67</sup>

Kansaneläkelain uudistusta valmisteltiin lopulta noin kymmenen vuotta ja erilaisia ehdotuksia ja raportteja tuotettiin satoja sivuja. Punamultahallituksen esitykseksi tuli kompromissi, jossa järjestelmä muuttuisi huomattavasti suuremmin jakojärjestelmäksi. Pienituloisille myönnetäisiin tukiosaa valtion ja kuntien varoista, ja eläkkeen runko muodostuisi suoritettujen maksujen perusteella – siis jakojärjestelmän piirteitä, mutta vakuutusperiaatteeseen pohjaava järjestelmä.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 66.

<sup>68</sup> Niemelä 1988, s. 89–90.

Eduskunnassa asiaa käsiteltiin yhdeksän kuukautta kansaneläkevaliokunnassa. Siellä esitys keikahti yllättäen päälaelleen. Asiantuntijana valiokunnassa ollut Pentikäinen muistelee Maalaisliiton V.J. Sukselaisen argumentoineen kuukausien kuluessa valiokunnan enemmistön puolelleen ja tasaeläkelinjan taakse yksinkertaisin, asiantuntijalausunnoista välittämättömin argumentein.<sup>69</sup> Valiokunta esitti suurelle salille mietintönään tasaeläkejärjestelmää, johon puolueet olivat tyytymässä. Kun alkoi vaikuttaa selvältä, että kansaneläkkeistä tulisi suurilta osin jakojärjestelmään pohjautuva tasaeläke, alkoivat puolueet huutokisan korotuksista tahtoen eläkeratkaisusta poliittisia sulkia hattuunsa. Lopulta eduskunta keväällä 1956 korotti etuuksia alkuperäistä komitean esitystä selvästi korkeammalle.<sup>70</sup>

Etujärjestöjen rooli itse lain säätämisessä vuonna 1956 jäi lopulta vähäiseksi, sillä lainsäätämishetkellä meneillään oli yleislakko. Työmarkkinajärjestöjen huomio oli kiinni siinä. Kun pöly oli laskeutunut ja etujärjestöissä huomattiin, mitä oli tapahtunut, oli pettymys kansaneläkejärjestelmän uudesta suunnasta suuri sekä STK:ssa että SAK:ssa. MTK sen sijaan oli erittäin tyytyväinen. Maalaisliiton koettiin jopa kaapanneen palkansaajien itselleen kerryttämät eläkkeet maalaisväestön eläkkeiden maksuun. Tuo trauma on vaikuttanut syvästi eläkejärjestelmän tulevaan kehitykseen, sillä vielä 2010-luvulla eläkejärjestelmän hajautusta perustellaan sillä, että poliitikkojen on vaikeampi konfiskoida hajautettuja varoja<sup>71</sup>.

### **3.3 Ansioeläkejärjestelmän luonti – työmarkkinajärjestöt sopuun ohi eduskunnan**

Vaikka kansaneläkeuudistusta valmisteltiin kymmenkunta vuotta, oli samaan aikaan vireillä yksityisalojen eläkkeiden parantaminen – toisilla aloilla pohdinnat olivat pidemmällä kuin toisilla. Merimiehille luotiin yksityisistä aloista ensimmäisenä hyvätasoinen eläkejärjestelmänsä, jonka kustannuksiin valtio poikkeuksellisesti osallistui tasaosuuksin työnantajien ja työntekijöiden kanssa. Taustalla oli sota-ajan läheisyys ja huoltovarmuuden varmistaminen. Kauppalaivoilla pitkiä aikoja työskenteleville merimiehille haluttiin taata houkutteleva eläkeetuus.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Pentikäinen 1997, s. 16–19.

<sup>70</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 66–68.

<sup>71</sup> Niemeläinen 2013, s. 42–46, Pentikäinen 1997, s. 18–19.

<sup>72</sup> Ks. Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 69–74, Pentikäinen 1997, s. 19–21.

Yksityisalojen työeläkkeiden kehittäminen ansiosidonnaisessa muodossa oli otettu vuonna 1956 valtaan nousseen Fagerholmin hallituksen ohjelmaan. Syksyllä hallitus asetti eläkekomitean, jota johtamaan tuli jo kansaneläkelain uudistuksessa, eläkesäätiölain uudistuksessa ja merimieseläkeasiassa kannuksensa hankkinut STM:n vakuutusosaston päällikkö Teivo Pentikäinen. Komitean jäsenten enemmistö oli työmarkkinajärjestöistä; STK:sta, SAK:sta ja MTK:sta. Myös eduskuntapuolueilla oli edustus. Komitean työ oli hidasta ja se työskenteli kolme vuotta.<sup>73</sup> Työmarkkinajärjestöt olivat aluksi kaukana toisistaan, sillä tiukan linjan oikeistotyönantajat pitivät mitä tahansa työmarkkina-asian lakisäätöistä sosialisoina, kun taas vasemmisto suorastaan vaati sitä. Työmarkkinajärjestöillä oli myös yhteistä: katkeruus Kansaneläkelaitoksen tuoreimmassa uudistuksessa saamasta roolista ja tehdystä tasaeläkekaappauksesta oli sitä luokkaa, että komitean jäsenet uhkasivat kävellä komiteasta ulos, mikäli puheenjohtaja Pentikäinen esittelisi Kansaneläkelaitosta toimeenpanemaan yksityisalojen eläkkeitä.<sup>74</sup>

STK ja SAK kuitenkin löysivät toisensa 50-luvun lopulla, vaikka etujärjestöissä ja puolueissa (STK:ta lukuun ottamatta) tilanne oli tuohon aikaan sekava erilaisten sisäisten linjariitojen vuoksi<sup>75</sup>. Avainasemassa oli sukupolven vaihtuminen työnantajaleirin johdossa ja vanhojen patruunoiden korvautuminen sodan käyneen aseveliakselin edustajilla. He näkivät, että sosiaalisissa kysymyksissä on joustettava työntekijöiden suuntaan.<sup>76</sup>

STK ja SAK olivat onnistuneet aivan 50-luvun lopulla muotoilemaan eduskunnan ulkopuolella yhteisen kannan, jolla maahan saatiin työttömyyskassoihin ja ammattiliiton jäsenyyteen perustuva työttömyysvakuutus. Järjestelmä edesauttoi SAK:n jäsenhankintaa, mutta oli samalla työnantajille huomattavasti edullisempi kuin universaali, kaikille valtion puolesta tuleva työttömyysvakuutus, jonka kustannukset otettaisiin suoraan työnantajien pussista. Päästyään keskenään asiasta sopimukseen työmarkkinajärjestöt toivat esityksen kansanedustajakontaktiansa kautta valmiina esityksenä eduskuntaan ohi hallituksen – ja saivat sen läpi! Ratkaisutapa kivesi tietä eläkelakien muotoilulle ja näytti työmarkkinajärjestöille, että niillä on yhdessä mahdollisuus muotoilla laiksi asti meneviä sopimuksia.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 74–77.

<sup>74</sup> Niemelä 1988, s. 116, Pentikäinen 1997, s. 27–29.

<sup>75</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 76.

<sup>76</sup> Niemelä 1988, s. 115–117.

<sup>77</sup> Bergholm 2007.

Työmarkkinaosapuolet tahtovat pitää aloitteen itsellään Ruotsin kokemusten perusteella. Ruotsissa ansioeläkejärjestelmä uudistettiin samoihin aikoihin (1959) kuin Suomessa (1961). Muun muassa maiden välisestä erilaisesta elinkeinorakenteesta ja sisäpoliittisesta tilanteesta johtuen eläkkeisiin kohdistuva intressiristiriita oli erilainen. Ruotsissa kiista eläkkeistä käytiin urbanisoituneen palkansaajaväestön ja agraarimaaseudun sijasta perinteisen vasemmisto-oikeisto-jaon välillä. Ruotsissa vahvassa vedossa olleet sosiaalidemokraatit olivat muotoilleet yhdessä ammattiliitto LO:n kanssa järjestelmän, jossa eläkkeet olivat vahvasti valtion peukalon alla ja hajautettuna kolmeen valtion täysin kontrolloimaan eläkerahastoon. Ruotsin työnantajat ja oikeistopuolueet kamppailivat saadakseen eläkevarat yksityisten vakuutusyhtiöiden hallintaan keskitetyn valtiojohtoisen järjestelmän sijaan. Silloin työnantajilla olisi paremmat mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin varojen sijoittamisessa. Suomessa työmarkkinajärjestöjen keskusteluyhteys oli parempi ja työnantajien asema vahvempi. Työnantajat saivat muotoiltua suomalaisiin yksityiseläkkeisiin niin sanotun takaisinlainausjärjestelmän. Takaisinlainausjärjestelmässä työnantaja saattoi kuitata ison osan eläkemaksuistaan korollisilla velkakirjoilla käteissuorituksen sijaan. Vaikka eläkemaksut rasittivat yritysten kilpailukykyä taaseissa, ne pystyivät tosiasiassa investoimaan eläkemaksut suoraan kasvuun.<sup>78</sup>

Eläkekomiteassa syntyi sukupolvenvaihdon myötä kompromissiratkaisu, jossa työntekijöiden voitoksi voi laskea sen, että järjestelmästä tuli lakisääteinen eikä vapaaehtoisuuteen perustuva. Työntekijä ei siis voinut jäädä tai jättäytyä eläkejärjestelmän ulkopuolelle. Lisäksi työnantajat vastaisivat kokonaisuudessaan järjestelmän kustannuksista, eikä työntekijöille tulisi eläkejärjestelmästä lainkaan kuluja. Työnantajat taas pääsivät muotoilemaan järjestelmän rahoitusta ja muita yksityiskohtia melko vapaasti. Eläkejärjestelmästä tulisi jakojärjestelmäpohjainen, jossa olisi myös pieni rahastoiva elementti tulevien aikojen maksutasausta varten. Järjestelmä toimeenpantaisiin hajautetusti yksityisten vakuutusyhtiöiden ja olemassa olevien eläkesäätiöiden ja -kassojen kautta, eikä valtiolla olisi siten sananvaltaa varojen sijoittamisessa. Hajautettu järjestelmä nähtiin hyvänä suojana mahdollisia tulevien aikojen sosialisointipyrkimyksiä vastaan. Työnantajilla olisi maksettuihin rahoihin takaisinlainausoikeus, eli varat olisivat yksityisen elinkeinoelämän käytössä. Varsinkin jakojärjestelmää pystytettäessä rahastoitavaa varallisuutta syntyy enemmän kuin järjestelmän kypsyessä. Kypsässä jakojärjestelmässä moni työntekijä on ehtinyt kerryttää eläkeoikeutta, jolloin suurempi osa järjes-

---

<sup>78</sup> Niemelä 2011, s. 22–33.



telmään virtaavista eläkemaksuista menee kulloinkin maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseen. Eläkkeistä tulisi koskemattomia, mikä tarkoittaisi sitä, että työntekijä voisi vapaasti vaihtaa työpaikkaa ilman kertyneen eläkkeensä menettämistä.<sup>79</sup>

Kun eläkekomitean mietintö valmistui, kieltäytyi K.A. Fagerholmin demarihallitusta seurannut V.J. Sukselaisen vetämä maalaisliittolainen vähemmistöhallitus tekemästä komiteamietinnön mukaista hallituksen esitystä, sillä se ei ollut kansaneläkejärjestelmän ja tasaeläkemallin kehittämisen kannalla olleen Maalaisliiton mieleen. Muissa puolueissa komiteamietintö sen sijaan luettiin tarkkaan. Työttömyysvakuutuslain mallin mukaisesti oppositiopuolueet päättivät tehdä komiteamietinnön pohjalta eduskunta-aloitteena lakiesityksen ja ohittaa näin hallituksen. Työeläkelain aikaansaamiseksi tehtiin kaikkiaan kuusi lakialoitetta – tekijöinä olivat kaikki puolueet Maalaisliittoa lukuun ottamatta. Jokainen puolue oli tehnyt aloitteisiinsa oman mielensä mukaisia muutoksia; kuka enemmän, kuka vähemmän. Aloitteet jätettiin kevättälvella 1961.

Aloitteet menivät käsittelyyn eduskunnan työväenasiainvaliokuntaan. Sen jäsenistä muodostui niin sanottu Kämpin kerho kokoontumispaikkansa mukaisesti. Kerhon koollekutsujina oli todennäköisesti joko Kokoomuksen Juha Rihtniemi tai STK:ssa vaikuttanut ja kansanedustajana valiokunnassa niin ikään toiminut Päiviö Hetemäki, joka oli Suomen Puunjalostusteollisuuden liiton puheenjohtaja. Aloite klubissa oli siis vahvasti työnantajilla, vaikka jäsenenä oli myös sosiaalidemokraatteja ja Maalaisliiton edustaja. Kerhon tavoitteena oli varmistaa, että eläkelakialoitteet etenisivät pitkälti Pentikäisen eläkekomitean mietinnön pohjalta. Kerho varmistui, että lakikäsittely olisi sujuvaa. Kämpin kerho päätti ottaa SDP:n tekemän aloitteen lain valiokuntakäsittelyn pohjaksi.<sup>80</sup>

Valmiiksi laiksi asti aloite eteni erittäin ripeää tahtia. Pentikäisen kirjoittaman muistelukaan loppukeväästä 1961 lakia kuljetettiin Kokoomuksen silloisen puheenjohtajan Juha Rihtniemen johdolla lähes tuntiaikataululla valiokunnasta ja istunnosta toiseen. Lopulta laki hyväksyttiin vain muutamia tunteja ennen kuin eduskunta hajautui kesälomalle. Pentikäinen arveli, että mikäli lakia ei olisi ehditty hyväksyä kevään valtiopäivien aikaan, olisi lain toimeenpano voinut lykkääntyä pitkäksikin aikaa pian lain hyväksymistä seuranneen halluskriisin vuoksi. Itse lain toimeenpanovaihe oli rankka, sillä lakia alettaisiin noudattaa vain vuosi sen

---

<sup>79</sup> Niemelä 1988, s. 127–132.

<sup>80</sup> Niemelä 1988, s. 123–124.

säättämisestä. Monet vakuutusalan ammattilaiset pitivät aikataulua liian tiukkana, mutta järjestelmän toimeenpanossakin vahvana vaikuttajana koordinaatiotyöryhmän puheenjohtajana ollut Teivo Pentikäinen kannatti kiirehtimistä. Lopulta hajautettuun järjestelmään pohjautuva työeläkejärjestelmä saatiin valmiiksi 26 alatyöryhmän koottua suurta järjestelmäpalapeliä yhteen. Sivussa keksittiin muun muassa nykyisin käytössä olevat sosiaaliturvatunnukset erottelemaan eläkkeensaajat luotettavasti toisistaan.<sup>81</sup>

### **3.4 Eläkejärjestelmien kaksintaistelu ja parlamentarismin alennustila**

Yksityisten alojen ansiotyöeläkelaki äänestettiin voimaan viime töinä keväällä 1961. Jälleen politiikan kartalla oli muitakin asioita, kuten presidentinvaalit, joka vei huomiota eläkelainsäädännön päättämiseltä. Kritiikki ja säädöshybristä seurannut katumus alkoi heti syksyllä, kun eduskunta palasi kesälomalta. Maanviljelijäväestö Maalaisliiton johdolla oli samalla lailla ratkaisusta käärmeissään kuin Kokoomus, SDP ja molempia puolueita lähellä olleet työmarkkinajärjestöt STK ja SAK olivat olleet muutamaa vuotta aiemmin kansaneläkelain säättämisen jälkeen. Yksityisten alojen ansiosidonnainen työeläkeratkaisu oli jättänyt ulkopuolelleen maanviljelysväestön. Lyhytaikaisissa työsuhteissa olleille oli säädetty oma eläkelakinsa.

Eläkeratkaisu oli jättänyt ulkopuolelleen kaikki yli 55-vuotiaat, sillä eläkkeen saamisen ehtona oli kymmenen vuoden eläkeoikeuden kerryttäminen ja eläkeikä oli säädetty 65 vuoteen. Työnantajien ei siis tarvinnut enää eläkevakuuttaa yli 65-vuotiaita. Tupailloissa ympäri Suomen maan oli havaittavissa yli-ikäisten katkeruutta tehdyn ratkaisun osalta – miten saattoi olla, että oma kansanedustaja oli mennyt säättämään lain, joka jätti monet ansioeläkkeen ulkopuolelle? Seuranneina vuosina poliittisella kentällä käytiin kovia väantöjä, joissa vastakkain oli yhtäällä kansaneläkkeiden tason parantaminen universaaliksi eläkevakuutukseksi, joka ei jättäisi ketään ulkopuolelleen ja jota hallinnoitaisiin keskitetysti Kansaneläkelaitoksessa ja toisaalta juuri säädetty yksityisten alojen palkkatyöhön ja ansiosidonnaisuuteen perustuva hajautettu mutta lakisääteinen eläkejärjestelmä. Tuore ansioeläkejärjestelmä kuitenkin kesti hyökkäykset ja vakiinnutti asemansa pääasiallisena eläkejärjestelmänä.

---

<sup>81</sup> Pentikäinen 1997, s. 75–83.

Vuosikymmenen mittainen kyräily kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän välillä päättyi niin sanotun Kuusen klubin vuonna 1971 tekemään suunnitelmaan kahden eläkejärjestelmän yhteensovittamiseksi ja järkevän kokonaiseläkejärjestelmän luomiseksi. Kansanedustaja Pekka Kuusi<sup>82</sup> arvosteli sitä, että eläkejärjestelmien kehittämisestä puuttui kokonaisnäkemys ja ryhmä, jonka vastuulla suunnan luominen olisi. Samoilla linjoilla oli Kansaneläkelaitoksessa johtajana työskennellyt Jaakko Pajula ja tuolloin Ilmarisen toimitusjohtajana ollut Teivo Pentikäinen, jonka mielestä kahden eläkejärjestelmän reviiritistelussa ei ollut järkeä. Kun Kuusi putosi ensin eduskunnasta mutta nousi silti sosiaali- ja terveysministeriksi Ahti Karjalaisen IIB-hallitukseen, sai hän pääministeri Karjalaiselta toimeksiannon valmistella kokonaisvaltainen suunnitelma eläkejärjestelmien yhteensovittamiseksi. Kuusi keräsi ryhmäänsä Pajulan ja Pentikäisen. Kolmikko esitti lopputulemanaan, että pienten työeläkkeiden saajat saisivat työeläkkeensä lyhentämättömänä ja päälle kansaneläkkeen. Keskituloisilla palkansaajilla hyvä työeläke vähentäisi kansaneläkkeen määrää asteittain ja hyvätuloisten palkansaajien kohdalla kansaneläkettä ei maksettaisi ollenkaan, mikäli työeläke yksinään riittäisi hyvään elintasoon. Kansaneläke olisi siis työeläkevähenteinen. Työeläkkeestä tulisi, toisin kuin muissa Pohjoismaissa, ensisijainen eläke, jonka varaan eläkejärjestelmä muotoutuisi. Kaikki eläkkeet saatettaisiin verotuksellisesti samalle viivalle niin, että joidenkin eläkkeiden verovapaus poistettaisiin. Samalla molempien eläkejärjestelmien piiristä lopetettaisiin toisen eläkejärjestelmän molla. Ehdotuksiin suhtauduttiin positiivisesti paitsi työmarkkinajärjestöissä, myös sosiaalidemokraateissa, Kokoomuksessa ja Maalaisliitossa, joka oli vaihtanut nimensä Keskustapuolueeksi. Niin ikään vakuutusala kiitteli esitystä, jota alettiin kutsua tekijöidensä mukaan KPP-sopimukseksi (Kuusi–Pajula–Pentikäinen). Kritiikkiä kuului lähinnä kansandemokratien ja Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattisen liiton TPSL:n suunnalta. KPP-sopimus linjasi eläkejärjestelmän kehittämistä pitkälle 80-luvulle saakka.<sup>83</sup>

Suomessa alkoi vuonna 1968 tulopoliittisten sopimusten aika, tupo-aikakausi. Vuonna 1967 keskeisten työmarkkinajärjestöjen ekonomisteista koostunut talousneuvosto ehdotti laajakantoista tulopoliitiikkaa, jonka avulla hillittäisiin inflaatiota ja edistettäisiin vientiteollisuuden kilpailukykyä. Hallituksen etuna tupo-sopimukselle olisi, että työmarkkinajärjestöt sitoutuvat tukemaan kokonaisvaltaisesti hallituksen kaavailemaa sosiaalipoliitiikkaa. Kun puunjalostusteollisuus ajautui vaikeuksiin, vienti hidastui ja talouskasvu sakkasi. Inflaatiokierteen pelossa

---

<sup>82</sup> Kuusi kirjoitti aikanaan 60–70-lukujen merkittävimpiin sosiaalipoliittisiin teoksiin Suomessa kuuluneen teoksen 60-luvun sosiaalipoliitiikka. Teos muovasi sosiaalipoliittista ajattelua Suomessa vuosikymmeniä.

<sup>83</sup> Niemelä 1988, s. 194–201.

tulopoliittinen kokonaisratkaisu nähtiin mahdolliseksi selviytymiskeinoksi. Kolmikantaneuvotteluja ryhtyi valtion edustajana vetämään valtakunnansovittelija Keijo Liinamaa. Neuvottelujen tuloksena syntyi sopimus, jota Mauno Koiviston vetämä hallitus tuki. Liinamaa I:n nimellä kulkenut sopimus allekirjoitettiin maaliskuussa 1968. Siinä linjattiin myös eläkeindeksejä. Suomi oli astunut tuporatkaisun myötä korporativismin<sup>84</sup> aikakauteen.<sup>85</sup>

Eläkepolitiikan kehitys muuttui Niemelän mukaan työmarkkinavetoiseksi tuporatkaisujen myötä. Valittu tie vahvisti ansiosidonnaista eläkepolkua. Monet merkittävät eläkepoliittiset ratkaisut neuvoteltiin työmarkkinajärjestöjen ja eläkevakuutusyhtiöiden johtavien asiantuntijoiden kesken työryhmissä valmiiksi ennen kuin ne tulivat eduskunnan päätettäväksi. Esimerkiksi vuosina 1967–1968 poliittiset puolueet kävivät julkista väittelyä perhe-eläkkeistä. Samaan aikaan työmarkkinajärjestöt neuvottelivat eläkeyhtiöiden asiantuntijoiden kanssa yrittäjäeläkeuudistuksen, joka ratkaisi samalla myös perhe-eläkeongelman. Eduskunnan tehtäväksi jäi hyväksyä tehty ratkaisu.<sup>86</sup>

Räikein tapaus parlamentaarisen päätöksenteon alennustilasta on vuonna 1972 eläkepommiksi kutsuttu kansaneläkeuudistus, jonka Kekkonen purki yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Rafael Paasion (sd.) vähemmistöhallitus kaavaili kansaneläkejärjestelmän uudistamista ja kansaneläkkeiden tasokorotusta – eläkkeet olivat jälleen nousseet päivänpolitiikan agendalle. Hallitus teki esityksen kansaneläkkeiden uudistamisesta osin Keskustan tekemän eläkkeitä koskevan välikysymyksen yllyttämänä. Työmarkkinajärjestöt moittivat esitystä, sillä niitä ei ollut konsultoitu esityksestä – ne pelkäsivät, että hallitus tekee esityksillään irtiottoja voimassaolevasta tupo-sopimuksesta. Sosiaalivaliokunnassa hallituksen esityksen käsittely oli tempoilevaa ja sekavaa. Esitykseen lisättiin etuuksia, jotka nostivat alkuperäisen esityksen kustannusvaikutukset merkittävästi korkeammiksi. Kunnollista rahoitussuunnitelmaa kansaneläke-etuuksien nostolle ei ollut. Yksikään puolue ei vaalien lähestyessä kuitenkaan tahtonut profiloitua kuumaksi perunaksi nousseessa eläkeasiassa eläkekorotusten vastustajana

---

<sup>84</sup> Korporatismi (myös korporativismi) tarkoittaa poliittista järjestelmää, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävät yleisissä vaaleissa yhtäläisen äänioikeuden perusteella valittujen kansanedustajien sijasta työnantajien ja työntekijöiden muodostamat ammattikunnat eli korporaatiot. Ks. Tieteen termipankki. Ilkka Heiskanen taas on määritellyt korporatismiä ja korporativismia eroavan toisistaan: Heiskanen määritelmän mukaan *korporatismi* tarkoittaa julkisen vallan ja suurten liikeyritysten intressien yhteenmuitumista, kun taas *korporativismilla* tarkoitetaan valtiovallan tietoista pyrkimystä ammattikunta- ja ammattiyhdistysperusteiseen yhteiskuntaan. Vrt. Heiskanen 1977 s. 233.

<sup>85</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 146–151.

<sup>86</sup> Niemelä 2011, s. 38–40.

tai toisaalta myöskään ottaa vastuuta eläkeuudistuksen aiheuttamista kustannuksista. Sosiaalidemokraattien vähemmistöhallituksessa oli sekä valtiovarainministeri Mauno Koiviston että pääministeri Rafael Paasion suulla epäilty eläkkeiden korotuksesta muodostuvan ylöspäin hintaa hilaavan huutokaupan, jos sen kanssa mennään eduskuntaan. Uudistusta ei kuitenkaan lykätty, vaan menttiin eduskuntakäsittelyyn. Osa puolueista kannatti uudistusta ja vielä valio-  
kuntakäsittelyn jälkeen lisättyjä kuluja siksi, että tiesivät paketin vievän Kansaneläkelaitoksen vararikkoon ja tekevän näin hallituksen olon tukalaksi. Eläkeuudistus, nyt eläkepommiksi nimettynä, hyväksyttiin kustannuksiltaan pöyristyttävänä. Hallituksessa olleet sosiaalidemokraatit eivät tohtineet ainoana puolueena muita vastaan ryhtyä vastustamaan oman hallituksensa esitystä. Hallitus ei kerta kaikkiaan voinut toteuttaa hyväksyttyä lakia – vastuu lykättiin tasavallan presidentti Urho Kekkoselle, jonka hyväksymistä vailla laki oli. Työmarkkinajärjestöt haukkuivat kuorossa tehtyä päätöstä täydellisen vastuuttomaksi.<sup>87</sup>

Kekkonen tahtoi lähestyvän ETY-kokouksen ja EEC-kauppasopimuksen vuoksi taakseen vahvan enemmistöhallituksen ja ymmärsi, että eläkekysymys on jollain lailla raivattava pois päiväjärjestyksestä. Hallituksen tilanne alkoi muutenkin kuin eläkeasian vuoksi vaikuttaa tukalalta, joten kesällä lähdettiin kokoamaan enemmistöhallitusta. Hallituksen sosiaalidemokraatit suostuivat menettelyyn pelastaakseen toimintakykynsä hallituksessa. Mauno Koivisto yritti uuden hallituksen kokoamisneuvotteluissa löytää eläkepommille kunniallista purkuratkaisua puolueiden kesken, mutta epäonnistui. Eläkepommi uhkasi uuden enemmistöhallituksen kokoamista. Kekkonen kutsui STK:n, SAK:n ja MTK:n edustajat koolle ja totesi, ettei aio vahvistaa onnetonta eläkepakettia. Työmarkkinajärjestöjen olisi löydettävä ratkaisu, jotta hallitus saataisiin kasaan. STK:n johtaja Tapani Kahri, SAK:n sosiaalisihteeri Matti Savola ja MTK:n agronomi Heimo Tuomarla piirsivät ratkaisua paperille Savolan muistelmien mukaan ”kolme vuorokautta yötä myöten.” Kekkonen kehotti sitten painokkain sanakääntein hallitukseen halukkaita puolueita hyväksymään työmarkkinaosapuolten ratkaisun, jotta hallitus saataisiin kokoon. Puolueet hyväksyivät kansaneläkeuudistuksen, joka oli kustannuksiltaan huomattavasti matalampi kuin eduskunnassa keväällä hyväksytty eläkepommi. Näin eduskunnan yli käveltiin, vaikka eduskunta tiesi itsekin säättäneensä mahdottoman lain.<sup>88</sup> Ratkaisu ei li-

---

<sup>87</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 160–167, Niemelä 1988 s. 201–219.

<sup>88</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 160–167.

sännyt eduskunnan luotettavuutta työmarkkinajärjestöjen silmissä eläkejärjestelmän vastuullisena hoitajana, mikä näkyi myöhemminkin ”Näpit irti työeläkkeistä” -tyyppisinä kannanottoina.<sup>89</sup>

### 3.5 Leikkaukset 90-luvulla ja 2000-luvun suuri uudistus

Eläkereformeja ja muutoksia valmistelemaan asetettiin yleensä enemmän tai vähemmän laajapohjainen komitea, jossa oli työmarkkinajärjestöjen edustus. Komitea mietti tulevia ratkaisuja yksityiskohtaisella tasolla. Joskus komiteoiden työskentelyä oli edeltänyt pienemmän ryhmän valmistelu, kuten Kuusen klubin kohdalla KPP-sopimusta tehdessä. Sitäkin oli kuitenkin seurannut komitean asettaminen, joka oli tutkinut tarkemmin pienessä porukassa ehdotettuja muutoksia. Eläkevalmistelussa komitealaitoksella oli 80-luvun lopulle tultaessa noin satavuotiset perinteet.<sup>90</sup>

Jos komiteat olivat erimielisiä, ratkottiin pulmia pienemmissä kokoonpanoissa. Työeläkevaikuttajia edustavan etujärjestö Telan perustamisen jälkeen 1960-luvun puolivälissä työmarkkinajärjestöjen välisiä neuvotteluja käytiin Telan Juhani Salmisen koollekutsumana. Eläkepommia edeltäneet yrittäjien eläkelakia koskeneet neuvottelut kätilöitiin erimielisen komiteatyöskentelyn jälkeen Telan Salmisen ja Ilmarisen Teivo Pentikäisen vetämissä etujärjestöneuvonpidoissa. Pentikäisen johdolla STK ja SAK neuvottelivat 1975 työeläkkeiden tasokorotuksen. Pentikäinen johti vuosia eläkeikää käsitellyttä komiteaa, joka ei päässyt ikärajoista sopuun. Telan Juhani Salminen vei asian työmarkkinajärjestöjen neuvotteluihin 80-luvun puolivälissä.<sup>91</sup>

Viimeisiä laajapohjaisia eläkekomiteoita johti Teivo Pentikäisen manttelin perinyt Kari Puro, joka toimi sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkönä 70-luvulta 90-luvun alkuun ja siirtyi sitten Ilmarisen toimitusjohtajaksi. Puron arvion mukaan hänen vetämiensä viimeisten komiteoiden riidat heijastelivat koko komiteajärjestelmän ajautumista umpikujaan. Työmarkkina- ja varsinkin työntekijäjärjestöissä haluttiin ”ulkopuoliset” pois valmistelemasta työeläkeuudistuksia ja siirtää valmistelu palkka- ja työsuhteasioiden tavoin työmarkkinajärjestöjen keskinäisiin neuvotteluihin. Työmarkkinajärjestöjen luottamus hallitukseen oli kärsinyt 80-

---

<sup>89</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 251.

<sup>90</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 278–279.

<sup>91</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 278–279.

90-lukujen taitteessa. Työnantajat olivat pettyneitä Harri Holkerin sinipunahallitukseen 80-luvun lopussa ja työntekijät Esko Ahon lamavuosina toimineeseen porvarihallitukseen, joka ehdotti eläkejärjestelmän alueelle ulottuvia tuntuvia leikkauksia.<sup>92</sup>

Lamavuosina eläkepäästösten dynamiikka muuttui toisenlaiseksi osittain siksi, että kakkua oli tiin ensimmäisiä kertoja pienentämässä, eikä niinkään kasvattamassa optimistisin odotuksin kuin aiemmin. Hallituksella oli selkeä tahto pienentää sosiaaliturvan viemiä kustannuksia ja auttaa samalla yritysten tilannetta keventämällä niiden taakkaa. Hallitus oli työmarkkinajärjestöjä kohtaan toisella tapaa vaativa, kun järjestelmän kehittämisen vuosina työmarkkinajärjestöt olivat itse olleet aloitteellisia kakun jaossa. Nyt neuvotteluissa enemmistöä olivat yllättäen muodostamassa työnantajien lisäksi työeläkejärjestelmän ja valtionhallinnon johtohahmot.<sup>93</sup> Kivuitta suunnanmuutos ei käynyt. Hallitus laati useampaan otteeseen leikkauslistoja koskien koko julkista sektoria, eikä eläkejärjestelmä jäänyt leikkaus ehdotuksilta turvaan. Ammattiyhdistysliike kuitenkin kimmastui erilaisista eläkkeiden indeksointiin, kertymäprosentteihin, ja eläkkeiden tavoitetasoon liittyvistä leikkauslistoista, joiden laadinta koettiin saneluna työmarkkinajärjestöjen ”omistamaan” järjestelmään.

Ensimmäisen kerran eläkemaksujen korotustarve pitkällä aikavälillä todettiin Raimo Sailaksen mukaan jo 70-luvun lopulla, mutta tuolloin asialle ei tehty mitään, vaan oletettiin talouskasvun hoitavan asian kuntoon. Noina vuosina tehdyt virhearviot ja myöhempäin aikain eläkemaksukuormitukseen nähden liian alhaiset eläkemaksujen tasot heijastuvat osittain nykyiseen, raskaaseen eläkemaksutaakkaan. Viimeisissä eläkekomiteoissa vuonna 1987 ja 1990 oli kuitenkin tunnustettu edessä olevat rajut vuodet, jolloin eläkemenot paisuisivat tuntuvasti, vaikka suuret ikäluokat eivät edes olisi vielä ehtineet eläkkeitään nauttimaan. Ongelmina nähtiin alhainen eläkkeellesiirtymisikä ja helpot tiet eri tyyppisille varhaiseläkkeille.<sup>94</sup> Eläkkeistä käydyt neuvottelut nivoutuivat lamavuosina voimakkaasti muusta tulopolitiikasta käytyihin neuvotteluihin ja niitä tehostettiin lakon uhilla. Hallitus joutui perääntymään aikomistaan leikkausratkaisuista useaan kertaan, mutta eläkekehityksen suunta kuitenkin vaihtui: etuuksia ei enää parannettu, vaan edessä oli ryhtiliike. Järjestelmää alettiin yhdenmukaistaa, sopeuttaa ja tehdä heikennyksiä etuuksiin.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 278–279.

<sup>93</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 266–267.

<sup>94</sup> Sailas 1997, s. 573–575.

<sup>95</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 259–277.

Eri sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus tai nuorten asema ei vaikuttanut sellaisenaan nousevan teemana esiin uudistuksista sovittaessa. Se ei ole ihme, sillä lamavuosina koko kansantalouden tila oli sellaisen myrskyn kourissa, jossa lähinnä keskityttiin eläkeläivan pinnalla pitoon talouskehityksen puhureissa. Järjestelmän uusimisen ja kustannusten laskemisen tarve kuitenkin tiedostettiin, mikä on nykyisiä eläkkeenmaksajasukupolvia ajatellen ensiarvoisen tärkeää.

Lamavuosien aikana kipeiden vaiheiden jälkeen valmisteltiin palkansaaajien työeläkemaksua – eli sitä, että palkansaaaja joutuisi ensi kerran maksamaan palkastaan työeläkemaksuja työnantajan ohella – ja tuolloin työmarkkinajärjestöt turvautuivat Kari Puron apuun käytännön kysymyksissä, kun suuri linja oli päätetty.<sup>96</sup> Kari Puron ryhmän muodostumisessa on ollut suuressa roolissa EK:n edeltäjän Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton silloinen laki- ja sosiaaliasiain johtaja Lasse Laatusen. Hän oli tuskastunut riitaisiin komiteoihin, ja halusi käytännön yksityiskohtaisia ratkaisuja sorvaamaan epävirallisen ryhmän, jonka puikoissa olisi Ilmarisen Kari Puro. Laatusen kutsui koolle Puro ja itsensä lisäksi edustajat STTK:sta, SAK:sta, Akavasta ja Palvelutyönantajat PT:stä sekä Eläke-Varmasta. Näin mukana olisi keskeisimmät työmarkkinatahot sekä kaksi suurinta eläkeyhtiötä. Laatusen muistelmissa kerrotaan, ettei Puron ympärille heti ensikokouksen jälkeen syntynyttä ryhmää perustettu virallisesti laisinkaan – se vain syntyi ja aloitti työnsä:

*”Se oli erittäin toimiva sen takia, että se oli täysin vapaamuotoinen. Sen piti joka kerta ansaita olemassaolonsa. Sillä oli sisäinen pakko onnistua ratkomaan sille annettuja toimeksiantoja ja laajemminkin eläkepolitiikan suuria linjoja. Ryhmälle tuli kunnia-asiaksi, ettei voi olla mitään niin vaikeaa asiaa, etteikö ryhmä sitä pystyisi ratkaisemaan.”<sup>97</sup>*

Vuoden 1992 aikana Puron asema vakiintui. 1992 solmitun tupo-ratkaisun yhteydessä Purolle annettiin useampia erillisiä selvitystehtäviä, joiden jälkeen Puro alkoi ottaa systemaattisemmin muistiinpanojen tekijän ja järjestelmän kehittäjän roolia. Sosiaali- ja terveysministeriön edustajia päätettiin kutsua neuvotteluihin silloin, kun jotain ministeriölle kerrottavaa olisi.<sup>98</sup> Ryhmään oli pyrkijöitä, kuten esimerkiksi Suomen Yrittäjien Jussi Järventaus ja Tapiolan toimitusjohtaja Asmo Kalpala. Ryhmään ei kuitenkaan kelpuutettu muita organisaatioita, vaikka

<sup>96</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 279–280; s. 259.

<sup>97</sup> Laatusen–Nieminen 2017, s. 134–135.

<sup>98</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 279–280.



henkilöjäsenet siinä vuosien saatossa vaihtuivatkin. Puron ryhmä oli vahvimmillaan Paavo Lipposen hallitusten aikana vuosina 1995–2003.<sup>99</sup>

Kun lamasta oli selvitty, oli työmarkkinajärjestöjenkin helpompi tulla keskenään toimeen. Painopiste eläkejärjestelmän kehittämisessä siirtyi eläkkeellesiirtymisen myöhentämiseen ja työurien pidentämiseen, jotta järjestelmä säilyttäisi kestäväytensä. Paavo Lipposen laajapohjaiset hallitukset antoivat työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvottelijoille – eli käytännössä Kari Puron ryhmälle – varsin laajat toimintavaltuudet, kunhan tulokset vain tukisivat hallituksen talous- ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Hallitus siirtyi kauteen, jossa se määräsi takarajoja neuvottelijoille tuloksen syntymisestä. Tarvittaessa vaatimuksia tehostettiin väläyttämällä sitä mahdollisuutta, että valtio tekee tarvittaessa intervention eläkelakien kehittämiseen, jos sopua ei muutoin synny. Välillä osa työmarkkinaosapuolista oli keskinäisen neuvonpitonsa vaikeudessa jopa valmis antamaan ratkaisun avaimia suosiolla hallitukselle.<sup>100</sup>

Vuoden 2005 suuren eläkeuudistuksen jälkeen Puro jäi eläkkeelle ja eläkeneuvottelijan mantelia soviteltiin ETK:n Jukka Rantalan harteille. Rantalan luotsaama eläkeneuvotteluryhmä ei onnistunut työssään yhtä hyvin kuin Puron ryhmä. Yhteisiä tuloksia ei saatu aikaan vuonna 2010, kun eläkeratkaisua yritettiin neuvotella. Puron ryhmä oli tiiviimpi, sillä Rantalan ryhmässä oli mukana työmarkkinajärjestöjen, Ilmarisen ja Varman lisäksi Eläketurvakeskus ETK Rantalan itsensä muodossa sekä Eläke-Fennia. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa tehtiin laajaa yhteistyötä. Kun ryhmän työ päättyi tuloksettomana, pohdittiin, tulisiko sopijakuntaa sittenkin laajentaa paremman legitimaation toivossa.<sup>101</sup>

Vuoden 2005 eläkeuudistus oli siihen asti nähdyistä eläkeremonteista suurin. Sitä alettiin hahmotella 90-luvun viimeisinä vuosina. Vuosikymmenten saatossa eri eläkejärjestelmät ja niitä koskevat lait entrauksineen olivat käyneet niin vaikeaselkoisiksi, että asiaan vihkiytyneillä asiantuntijoillakin oli vaikeuksia kokonaisuuden ymmärtämisessä. Teivo Pentikäisen kunniaksi kirjoitetussa Eläkepolitiikka 2000-luvulle -kirjassa monimutkaisuuden kritiikkiä kuului useammastakin kynästä, mutta suoriten asian ilmaisi Eläketurvakeskuksen silloinen varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen:

---

<sup>99</sup> Laatunen–Nieminen 2017, s. 136–137.

<sup>100</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 288–290; 330–331.

<sup>101</sup> Johanson–Sorsa 2011, s. 160–161.

*”- (L)ait lukemalla jää eläketurvan sisältö epäselväksi niin tavalliselle ihmiselle kuin nykyään jo asiantuntijallekin. - Asia ei korjaannu enää osittaisuudistuksil-lakaan, eikä tällainen vähittäinen korjaaminen ole nykyhetken lainsäädäntöpoli-tiikan mukaistakaan.”<sup>102</sup>*

Lakiviidakko vastasi myös huonosti muuttuneeseen työelämään. Pätkätyöt ja määräaikaiset työsuhteet yleistyivät ja ansiotyön ja yrittäjätulon välinen ero oli vaikeasti määriteltävä. Eri lakien yhdistämiselle ja isolle remontille oli selvä tarve. Aluksi eri eläkelakien yhdistäminen vaikutti työmarkkinajärjestöjen erimielisyyden takia lähes mahdottomalta tehtävältä. Lähestyi ongelmakenttää miltä suunnalta tahansa, tuntui suurimmaksi ongelmaksi nousevan se, kart-tuiko eläke koko työuran elinaikaisista palkoista, vai kunkin työsuhteen viimeisistä palkoista. Kun tulot määrittyivät vain viimeisten vuosien palkkojen perusteella, tarvittiin erilaisia kor-jausmekanismeja tasoittamaan eri syistä johtuvia vääristymiä. Kun keskusteluun ryhdyttiin, eläke määräytyi kustakin työsuhteesta erikseen kunkin työsuhteen neljän viimeisen vuoden palkan perusteella. Järjestelmä kohteli parhaiten niitä, joiden ansiot olivat työuran loppuvai-heissa korkeimmat. Niin ikään indeksointijärjestelmästä johtuen pitkän työuran yhdessä työ-paikassa tehnyt sai paremman eläkkeen kuin vastaavilla ansioilla useammissa työsuhteissa työskennellyt. Työmarkkinajärjestöt väänsivät eläkkeen kertymä säännöstä kättä sekä julki-suudessa että kulisseissa ankaralla tavalla. Oli tuskaista ajatella, että hyväpalkkaiseen työhön noussut palkansaaja voisi saada eläkkeensä muun kuin työsuhteensa viimeisten vuosien pal-kan perusteella. Erityisesti korkeasti koulutettujen Akavalle periaate oli vaikea.<sup>103</sup> Lopulta sopuun päästin, ja vuodesta 2005 alkaen työeläke kertyi jokaisen työvuoden palkasta erikseen.

Eläkejärjestelmän kustannuksia leikattiin ennen kaikkea tukkimalla joitakin eläkkeellesiirty-misväyliä. Eläkejärjestelmälle kalliit yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke lakkautet-tiin. Eläköitymisikää yritettiin nostaa siirtymällä liukuvaan eläkeikään<sup>104</sup>. Vuoden 2005 uu-distuksessa yksi merkittävimmistä uudistuksista nuorten näkökulmista oli eläkkeen kerty-mäikärajan muutos. Eläke alkoi kertyä 18 ikävuodesta lähtien, kun aiemmin ikäraja oli 23 vuotta. Nuoret olivat siis tehneet eläkkeiden suhteen töitä puhtaasti talkooperiaatteella – jopa

---

<sup>102</sup> Pietiläinen 1997, s. 529. Hannikaisen ja Vauhkonen (s. 299–300, 2012) mukaan Teivo Pentikäinen lähetti Pietiläiselle kirjan julkistamisen jälkeen kirjeen, jossa ihmeteltiin sellaista eläkeasiantuntijaa, joka ei ymmärrä TEL:n säännöksiä. Pentikäinen kehotti Pietiläistä siirtymään pankkimailman palvelukseen.

<sup>103</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 308–337.

<sup>104</sup> Liukuva eläkeikä ei juurikaan onnistunut nostamaan eläköitymisikää. Alimmasta mahdollisesta eläkkeen alkamisikärajasta tuli kansalaisille henkisesti uusi eläkeikä huolimatta elinaikakertoimesta ja muista työskente-lyä jatkamaan kannustavista elementeistä, kuten iäkkäämpien korkeammasta eläkekertymästä. Eläkeuudistuk-sen vaikutukset työllisyyteen ja eläkkeelle siirtymiseen olivat odotetun suuntaisia, mutta eläkeuudistusta suun-niteltaessa esitettyihin arvioihin verrattuna pieniä. Ks. Valtioneuvoston kanslia: Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013.

14-vuotiaasta lähtien. Uudistuksen myötä alaikäisiä työntekijöitä ei kuitenkaan tarvinnut eläkevakuumuttaa lainkaan, vaan vakuutusmaksuja oli maksettava vasta kun niistä alkoi kertyä myös eläkettä – eli täysi-ikäiseksi tulon jälkeen.<sup>105</sup>

Eläkejärjestelmän pitkän ajan kestävyys kannalta kenties tärkein uudistus vuonna 2005 oli elinaikakertoimen käyttöönotto. Elinaikakertoimen tarkoituksena on rajoittaa elinajan pitene- misestä johtuvaa eläkekustannusten kasvua ja kannustaa jatkamaan työntekoa. Kun elinajan- odote nousee, elinaikakerroin pienentää kuukausittain maksettavaa eläkettä. Se ei kuitenkaan kavenna eläkkeensaajan koko vanhuuseläkeajalta maksettavaa eläkkeen yhteismäärää, jos eläkkeensaaja elää elinajanodotteen pidentymistä vastaavaan ikään.<sup>106</sup> Uudistus on merkit- tävä, sillä se luo eläkejärjestelmään automaattisen leikkurin, joka ei ole sidoksissa poliittiseen päätöksentekoon vaan reagoi eliniän pitenemiseen automaattisesti. Muutos paransi kiistatta järjestelmän kestävyyttä, mutta samalla huononsi selvästi tulevia eläke-etuuksia. Muutokseen oli saatu mallia Ruotsista, jossa tehtiin 90-luvulla hieman samantyyppinen jakolukuun perus- tuva uudistus. Ruotsalainen eläkejärjestelmä nojaa enemmän yksilöllisesti ansaittuun eläke- summaan, joka jaetaan eläkkeelle jäädessä kullekin ikäluokalle määrätyllä jakoluvulla. Jako- luku perustuu kunkin ikäluokan eliniänodotteeseen. Näin säännöllisesti maksettavan eläkkeen summa pienenee automaattisesti eliniän pidetessä.<sup>107</sup>

Elinaikakertoimesta, kuten monesta muustakin eläkeuudistukseen kaavaillusta uudistuksesta, tehtiin taustaselvityksiä Ilmarisen varatoimitusjohtaja Jaakko Tuomikosken johdolla. Pää- paino työmarkkinajärjestöjen neuvotteluissa oli kuitenkin eläkelakien yhdistämisessä ja elä- kepalkkamallin selkiyttämisessä. Elinaikakertoimen livahtaminen mukaan uudistukseen kävi Hannikaisen ja Vauhkosen kuvailun perusteella yllättävän kevyesti. SAK:n johtaja ja eläke- neuvottelija Pertti Parmanne otti asian esille ja esitteli sen Kari Purolle ja SAK:n puheenjoh- taja Lauri Ihalaiselle. Parmanteen mielestä elinaikakerroin olisi otettava uudistukseen mu- kaan, sillä muutoin neuvottelupöytään istuttaisiin eläkejärjestelmän kestävyys vuoksi uu- destaan parin vuoden päästä. Puro ja Ihalainen eivät asettuneet poikkiteloin. Kun Puro esitteli Tuomikosken laatimaa elinaikakerroinmuistiota eläkeneuvottelijoille, tuli heiltä vihreää va- loa. Elinaikakertoimen myötä voitiin suostua toimihenkilöiden vaatimuksiin viimeisten elin-

---

<sup>105</sup> Eläketurvakeskus 2015, kohta *Vakuuttamisen alarajan muutos ja opiskelusta karttuva etuus vaikuttavat nuor- ten työeläketurvaan*.

<sup>106</sup> Eläketurvakeskus 2017, kohta *Elinaikakerroin vaikuttaa eläkkeen määrään*.

<sup>107</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 338–341.

vuosien korkeammista eläkekarttumista. Asia oli käytännössä sillä selvä. Ratkaisu yllätti Ilmarisen Tuomikosken täysin. Hän piti ratkaisua vastuullisena ja järkevänä, muttei uskonut sen menevän läpi näin nopeasti.<sup>108</sup>

Elinaikakerrointa ei täysin ymmärretty eduskunnassa. Jotkut edustajat muun muassa Vasemmistoliitosta olivat epäileväisiä koko elinaikakertoimen tarpeellisuuden suhteen tai ylipäänsä sen toimintalogiikan osalta. Keskustan Juha Rehula kysyi erittäin olennaisen kysymyksen ihmetellessään, miten elinaikakertoimen sisältävässä uudistuksessa voi olla pelkkiä voittajia.<sup>109</sup> Elinaikakerroin oli ehdottoman tarpeellinen, mutta sen toteutustapa jätti nuorison näkökulmasta katsoen happaman maun suuhun. Tarkoitus oli keventää tulevien eläkkeenmaksajien maksutaakkaa eliniän pidetessä heikentämällä eläkkeiden kertymistä ja kannustamalla siten työskentelemään pitempään, jotta leikkurin eläkettä alentava vaikutus neutraloituisi. Leikkuri alkaisi kuitenkin purra ensimmäisen kerran vasta vuonna 2010<sup>110</sup> – eli vasta sitten, kun suurin osa suurista ikäluokista olisi jo livahtanut eläkkeelle. Suurten ikäluokkien eläkkeiden maksumin siitä ei siis ollut apua – kyse oli ainoastaan heidän eläkkeidensä maksajien, eli nuorten omien eläkkeiden leikkauksesta.

Ratkaisun kätilö Kari Puro kuvasi myöhemmin, että yhteisymmärryksen saavuttamista eläkeuudistuksessa helpotti se, ettei maksussa oleviin ja myöskään jo ansaittuihin etuihin koskettu<sup>111</sup>. Puron luentomuistiinpanoista poimittu lausunto on yksinkertaistus, sillä kertyneisiin eläke-etuuksiin ei ehkä teknisessä mielessä koskettu, vaan eläke vain kerrottiin alkamishetkellään kulloinkin voimassa olevalla elinaikakertoimella. On selvää, että etuus silloin heikkenee, jos elinikä pitenee. Lausahdus ehkä kuvaa paljastavasti Puron ja neuvottelijoiden asemaa: Suuret ikäluokat olivat työmarkkinajärjestöissä niskan päällä ennen eläkkeelle jäämistään. Heidän etuuksiensa heikentäminen olisi ollut eläkeneuvottelijoille perin vaikeaa. Toisekseen lainsäädäntö oli suurten ikäluokkien puolella: perustuslakivaliokunta on pitänyt eläkekertymään tehtyjä muutoksia asiallisina, mikäli niissä on pitkä siirtymäaika. Tällöin suojataan eläkkeensaajien perusteltuja odotuksia, sillä pian eläkkeelle jäävillä on vain vähän aikaa vaikuttaa omaan eläkekertymäänsä, mikäli siihen tehdään äkillisiä heikennyksiä.<sup>112</sup> Suurten ikäluokkien

---

<sup>108</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 338–342.

<sup>109</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 342–344.

<sup>110</sup> Valtioneuvoston kanslia 2013, s. 18.

<sup>111</sup> Puro 2008, s. 5.

<sup>112</sup> PeVL 12/1995 vp

eläkkeisiin osuviin kertymämuutoksiin olisi siis pitänyt ryhtyä jo vuosia aiemmin, mikäli olisi varmuudella halunnut välttää väännön leikkauksen perustuslain mukaisuudesta.

Kritiikkiä samasta asiasta kuului myös arvostetulta eläketutkijalta Axel Börsch-Supanilta, jolta tilattiin jälkikäteen arvio tehdystä eläkeuudistuksesta:

*”- (U)udistus on enimmäkseen ”uusien tulokkaiden uudistus”; nykyiset eläkeläiset ovat pääosin suojattuja. Tämä saa aikaan varsin pitkän siirtymäkauden ja estää uudistusta vakauttamasta jo hyvin korkeaa maksutasoa. Jälleen poliittiset syyt saattavat tehdä nykyisten eläkeläisten oikeuksista koskemattomat, mutta ei vaikuta tasapuoliselta eikä tehokkaalta antaa suurimman osan kohoavista vastuista langeta vasta tulevaisuudessa eläkkeelle jääville sukupolville.”<sup>113</sup>*

Börsch-Supanin mukaan myös yksilöllisen vanhuuseläkkeen [sic]<sup>114</sup> ja työttömyyseläkkeen poistoon uudistuksessa annetut pitkät siirtymäajat käyvät kalliiksi maksajille. Tämä siksi, että ensimmäiset ikäluokat, jotka eivät enää voi hyötyä yksilöllisestä varhaiseläkkeestä ja työttömyyseläkkeestä ovat vuoden 1949 jälkeen syntyneet ikäluokat.<sup>115</sup>

Tässä Börsch-Supanin kritiikki osuu vain puolittain maaliinsa, sillä yksilölliseen varhaiseläkkeeseen olivat oikeutettuja enää vain ennen vuotta 1944 syntyneet palkansaaajat ja yrittäjät sekä määrätyn edellytyksin myös vuosina 1944–1947 syntyneet kuntatyöntekijät. Työttömyyseläkkeen kohdalta kritiikki osuu, sillä se loppui vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneiden osalta.<sup>116</sup> Heidän työttömyydestään aiheutuneet kustannukset tosin vyöryivät eläkejärjestelmältä valtiolle ja kunnille työttömyyskortiston kautta. Karkeasti voi siis sanoa, että maksaja pysyi samana, mutta laskun maksajan nimike vaihtui eläkkeen maksajasta verojen maksajaan.

### 3.6 Yhteenveto vallankäytön liukumisesta

Kun eläkejärjestelmää luotiin, oli sen takana voimakas yhteinen tahto koko yhteiskunnassa. Kehityksen moottoreina toimivat selkeästi poliittiset puolueet, jotka laittoivat muutokset alulle. Työmarkkinajärjestöjen vahvistuminen yhteiskuntarakenteen ja ansaintatapojen muutoksen myötä toivat eläkekentälle vahvat mielipidevaikuttajat. Taistelu eläkkeistä keskittyi maaseudun talonpoikaisväestön tasaeläke- ja kaupunkien palkansaajaväestön ansiosidonnai-

---

<sup>113</sup> Börsch-Supan 2005, s. 63.

<sup>114</sup> Börsch-Supan tarkoittaa yksilöllistä varhaiseläkettä. Kyseessä lienee tekstiä kääntäessä sattunut lipsahdus.

<sup>115</sup> Börsch-Supan 2005, s. 69–70.

<sup>116</sup> Eläketurvakeskus 2017, kohta Vuoden 2005 työeläkeuudistus: Varhaiseläkkeitä karsittiin ja niiden alaikärajoja nostettiin.

sen eläkkeen linjan välille. Vuosikymmenten väännössä ansiosidonnaisiin eläkkeisiin nojautuva puoli voitti ja maanviljelysväestön ajama tasaeläke jäi kansaneläkkeen muodossa pienempään rooliin.

Mielipiteet hajoavat sen suhteen, miten historiallista kehityskulkua tulkitaan ja kenen milloinkin on katsottu hallinneen eläkejärjestelmän kehitystä. Johanson ja Sorsa näkivät yhtenä eläkejärjestelmän piirteenä sen, että valtiovaltaa oli yritetty systemaattisesti eliminoida ulos järjestelmää koskevasta päätöksenteosta. He tulkitsevat vallan olleen tyystin työmarkkinajärjestöillä.<sup>117</sup> Rantala ja Kautto taas näkevät, että eläkejärjestelmää ei voisi olla olemassakaan, mikäli valtiovalta ei olisi siunannut järjestelmän kehittämistä. He muistuttavat, että eläkelait lopulta säädettiin eduskunnassa – ja että olisi vaikea kuvitella, että laki säädettäisiin vastoin lainsäädäntöelinten tahtoa.<sup>118</sup> Sekä Rantala että Kautto ovat molemmat eläkejärjestelmän sisäpiiriläisiä, sillä he työskentelevät Eläketurvakeskuksessa merkittävässä asemassa. Olisi ymmärrettävää, että järjestelmää viran puolesta puolustavat tahot hakevat sille laajinta mahdollista legitimointia ajatuksen tasolla tunnustamalla valtion ja kansanvallan puuttumisoikeuden järjestelmään tiukan paikan tullen. Näin ollen eläkkeet ovat eduskunnan ja valtiovallan määräysvallassa, mutta toisaalta työhön liittyvä ja siten työmarkkinapäätöksenteon piiriin kuuluva etuus.

Eläkejärjestelmässä on ollut muutamia ”uskottuja miehiä”, joiden haltuun käytännön suunnitelmien teko tai neuvottelujen konkreettisista pykälistä vääntäminen on jätetty. Eläkejärjestelmän voimamiehiä ovat olleet STM:n vakuutusosaston johtaja ja myöhemmin Ilmarisen toimitusjohtaja Teivo Pentikäinen ja Telassa pitkään toiminut Juhani Salminen sekä Pentikäisen jälkeen Kari Puro, jonka meriittilista on Pentikäisen kaltainen. Puron jäätyä eläkkeelle Puron ryhmä muuttui Rantalan ryhmäksi Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalan mukaan<sup>119</sup>. Yksittäisillä henkilöillä saattoi olla hyvinkin paljon valtaa. STK:n Tapani Kahri muisteli myöhemmin, että Pentikäinen ”ajoi meitä (työmarkkinaihmissä 70-luvun puolivälin tasokorotusuudistuksessa) kuin karjaa ylivoimaisella osaamisellaan.” Kahri oli varalta tarkistuttanut kaikki Pentikäisen laskelmat Eläke-Varman johtaja Juhani Kolehmaisella ja aktuaari Asko Tanskasella.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Johanson–Sorsa 2011, s. 165.

<sup>118</sup> Kautto 2011; Rantala 2011.

<sup>119</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 441.

<sup>120</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 171; 330–331.

Nuorten näkökulmasta eläkejärjestelmän vallankäyttöä historiallisessa mielessä on tämän työn laajuuden huomioon ottaen vaikea tarkastella. Nuorten näkökulmaa ei ole otettu tähän mennessä tuotetuissa historiallisissa tarkasteluissa juurikaan huomioon. Sellaisen näkökulman luominen vaatisi kokonaan oman historiallisiin lähteisiin nojaavan tarkastelunsa. Tutkimattomuudesta ja tehdyn tutkimuksen näkökulmista voi kuitenkin varovasti päätellä jotain: kun eläkejärjestelmää on luotu, ei ensi kädessä ole mietitty, miltä järjestelmä näyttää nuorten näkökulmasta. Ensi sijassa on haluttu raivata vanhuusköyhyyttä ja samalla mietitty, miten siihen on ylipäänsä koko yhteiskunnassa varaa. Ensimmäisessä, yksilöllisiin eläketileihin nojautuvassa kansaneläkejärjestelmässä jokainen kerrytti omaa eläkettään, eikä tulevien sukupolvien maksutaakkaongelmia järjestelmän ideologian mukaan pitänyt olla olemassa. Jokainen sai, mitä ansaitsi, ja vastasi siitä ajan hengen mukaisesti itse. Kun ansioeläkelinja voitti, tehtiin tulevien sukupolvien puolesta kauaskantoisia lupauksia valitsemalla jakojärjestelmä. Ne lupaukset tehtiin kuitenkin *in bona fides*, hyvässä uskossa. Suuria ikäluokkia edeltävät kohortit loivat eläkejärjestelmän tilanteessa, jossa suuret ikäluokat rynnivät työmarkkinoille kasvat- taen hyvinvointivaltiossa leivottavaa kakkua. Oli kiire vaurastua. Nykytilanteesta katsoen on helppo sanoa, että eläkemaksujen taso oli liian pitkään liian alhainen. Eläkemaksut kuitenkin aiheuttivat silloin ja aiheuttavat nyt kansantaloudellisessa mielessä hyvinvointitappioita. Se tarkoittaa sitä, että pakolliset eläkemaksut ovat verojen tavoin maksuja, jotka ovat poissa muusta kulutuksesta ja muun materiaalsen hyvinvoinnin luonnista. Vähävaraisesta agraariyh- teiskunnasta läntisten hyvinvointivaltioiden joukkoon ponnistavassa maassa olisi vaatinut suurta malttia kohottaa työeläkemaksua vieläkin korkeammaksi. Toisaalta varat olisivat pää- tyneet kuitenkin suomalaisten yritysten kasvuun, sillä ennen 90-lukua työeläkemaksusta vas- tasi kokonaisuudessaan työnantajataho. Työnantajat taas ottivat eläkemaksut pääosin takaisin käyttöönsä takaisinlainaussysteemin kautta, eikä raha varsinaisesti lähtenyt heti lihottamaan työeläkerahastoja, vaan jäi työnantajien taseisiin varsin halpakorkoisena velkana työeläkejär- jestelmälle.

Tämän työn keskeisimmän osion kannalta työeläkejärjestelmän päätöksenteon voimasuhteiden analysointi historialliselta kannalta on kuitenkin perusteltua, vaikka pintapuolinen tarkas- telu ei annakaan mahdollisuutta nuorten aseman valottamiseen. Se luo vakaamman pohjan ymmärtää, millaista taustaa vasten nuoret ikäpolvet ryhtyivät ajamaan etujaan vuoden 2017 eläkeuudistuksessa. Eritoten lamavuosien ja vuoden 2005 eläkeuudistuksia tarkastelemalla käy selväksi, mistä nuoren polven edunvalvontahenki kumpusi. Eläkejärjestelmän kestävyyy- den kannalta aiemmissa eläkeuudistuksissa olisi pitänyt tehdä rajummin eläke-etuuksia tavalla

tai toisella leikkaavia toimia, joilla eläkkeellesiirtymisikää olisi saatu nostettua kansakunnan tasolla. Olkoonkin, että vuoden 2005 uudistukset reivasivat eläkejärjestelmää huomattavasti kestävämpään suuntaan.

Toisaalta nuorten etua ovat viime vuosikymmenten aikana puoltaneet kaikki ne muutokset, joita on tehty järjestelmän kustannusten karsimiseksi ja vuotavien varhaiseläkejärjestelmien tulppaamiseksi. Jokainen eläkeuudistus, jossa on laskettu tulevien vuosien maksupainetta, on omalla laillaan katsonut asiaa nuorten ikäpolvien näkökulmasta. Hankalia päätöksiä on kuitenkin voinut lykätä aina eteenpäin, kun maksutason pakollinen nosto on ollut jossain kaukana tulevaisuudessa.

Historiallisen kokemuksen perusteella voidaan sanoa, että työeläkkeistä tehdyt päätökset ovat olleet vahvasti kolmikannan, tai oikeammin nelikannan päätöksiä. Valtion ja työmarkkinajärjestöjen lisäksi keskeisenä päätöksentekijänä on ollut eläkevakuutusjärjestelmä itse kulloistenkkin luotettujen ihmisten ja asiantuntijavoimien muodossa. Osin alan itsensä päätösvaltaa selittää eläkejärjestelmän kompleksisuus, joka vaatii päätöksentekijöiltään todella syvälle menevää teknistä osaamista sekä vakuutusmatematiikan, juridiikan, että järjestelmäsuunnittelun osalta. Se on vaihdellut, kellä uudistusote on kulloinkin ollut. Voidaan kuitenkin todeta, että valtio on ollut kuskinpukilla vain harvoin koko yksityisen työeläkejärjestelmän historian aikana. Yhtä lailla voidaan todeta, että työeläkejärjestelmää ei ole rukattu ilman työmarkkinajärjestöjen suostumusta.



## 4. VUODEN 2017 ELÄKEUUDISTUS VIRALLISLÄHTEIDEN PERUSTEELLA

### 4.1 Mitä nuoret tavoittelivat eläkeuudistuksessa?

Yhdeksän opiskelija- ja nuorisojärjestön muodostaman Crazy-ryhmän<sup>121</sup> näkyvin ponnistus oli järjestää keväällä 2014 Nuorten eläkeneuvottelut -tapahtuma, jossa kyseiset järjestöt neuvottelivat keskenään huolelliseen asiantuntijavalmisteluun pohjautuneen mieleisensä eläkeratkaisun.<sup>122</sup> Vaikka opiskelija- ja nuorisojärjestöjen järjestökohtaiset tavoitteet eläkeneuvottelujen suhteen saattoivatkin poiketa toisistaan, voidaan niiden yhteinen kanta tiivistää kahden asiapaperiin: Allianssi ry:n työuramalliin<sup>123</sup>, joka sisälsi järjestön eläketavoitteet sekä Nuorten eläkeneuvottelujen lopputulokseen<sup>124</sup>, johon kaikki yhdeksän jäsenjärjestöä sitoutuivat. Allianssi ry:n tavoitteista tekee hyvin nuorison kantoja kuvaavan se tosiasia, että Allianssin jäseniä ovat lähes kaikki valtakunnalliset nuoriso- ja kasvatusjärjestöt. Allianssi edustaa tyypillisen etujärjestön tavoin puhtaasti jäsenjärjestöjensä yhteen soviteltuja näkemyksiä.

Helposti saatavilla olevien neuvottelutulosten lisäksi olen käyttänyt nuorten tavoitteiden arvioinnissa hyväkseni Riitta Väkeväisen pro gradu -tutkielmaansa varten tekemiä tutkimushaastatteluja<sup>125</sup>. Väkeväinen tutki omassa yhteisöviestinnän pro gradussaan opiskelija- ja nuorisojärjestöjen vaikuttajaviestintää ja sen keinoja tuoreimman eläkeuudistuksen yhteydessä. Työ on tietävästi ainoa eläkeneuvotteluista nuorten näkökulmasta tehty opinnäyte. Väkeväinen rajasi työstään ulos työmarkkinajärjestöjen nuorisojärjestöt sekä Crazy-ryhmässä mukana olleet SLL:n ruotsinkielisen sisarjärjestön Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf:n ja Opiskelijoiden Liikuntaliiton. Haastateltaviksi siis valikoitui viisi avainhenkilöä eläkeneuvotteluiden tiimoilta viidestä järjestöstä: Suomen nuorisoyhteistyö Allianssista, Suomen opiskelija-allianssi Osku ry:stä, Suomen opiskelijakuntien liitto Samok ry:stä, Suomen lukiolaisten liitto SLL:stä ja Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL:stä.<sup>126</sup> Väkeväisen tekemistä tutkimushaastatteluista piirtyy selvä kuva nuorten kannoista ja niiden muodostumisesta. Väkeväisen tutkielmassa päähuomio taas on nimenomaan vaikuttajaviestinnän prosesseissa ja viestinnän onnistumisessa.

---

<sup>121</sup> Crazy-ryhmän kokoonpano löytyy tutkimuskysymystä käsittelevästä alaluvusta 1.3.

<sup>122</sup> Väkeväinen 2016, s. 39; Väkeväinen 2015.

<sup>123</sup> Allianssi 2013.

<sup>124</sup> Nuorten eläkeneuvottelut 2014.

<sup>125</sup> Väkeväinen 2015.

<sup>126</sup> Väkeväinen 2016 s. 34–35.

Nuoret lähtivät muodostamaan kantojaan osin ulkoisen paineen ansiosta. Ensimmäisenä painetta eläkekantojen muodostumiseen tunsivat SYL, joka laati vuodenvaihteessa 2011–2012 julkaisun, jonka nimi oli 78 keinoa työurien pidentämiseksi. Julkaisusta jätettiin tuolloin tietoisesti pois eläkekannat, mutta julkaisun jälkeen niitä alettiin kysellä ja vaatia perusteluja siihen, miksi järjestö ei kokenut eläkeasioita omikseen. Kun nuorisjärjestöjen kantoja eläkeasioihin muodostanut Allianssi ry sorvasi linjauksia, oli SYL:n muodostamalla mielipiteillä suuri painoarvo, sillä he olivat järjestönä ehtineet pohtia asiaa pisimmälle. Vaikka Allianssin muodostamat kannat eivät olleet yksi yhteen SYL:n omien kantojen kanssa, ovat ne pääpiirteittäin samoja. Puoluepoliittisesti sitoutumattomien nuorisjärjestöjen Crazy-ryhmän kesken syntyi alkuvuodesta 2014 päätös koota järjestöjen kantoja yhteen. Konkreettiseksi tavaksi muodostaa mielipiteet ja tuoda niitä myös voimallisesti osaksi julkista keskustelua järjestöt järjestivät Nuorten eläkeneuvottelut, joiden tulokset julkaistiin huhtikuun 2014 lopussa.<sup>127</sup>

Nuorten eläkeneuvotteluiden lopputulokset ja Allianssi ry:n työuratavoitteiden eläkelinjausten pääkohdat olivat seuraavat:

- Eläkejärjestelmä tulee uudistaa kohtelevaan eri sukupolvia oikeudenmukaisesti.
- Eläkkeelle jäämisen alaikäraja on nostettava 65 ikävuoteen ja ikärajat on sidottava elinajanodotteeseen.
- Eläkejärjestelmän kestävyys turvataan nostamalla eläkemaksut välittömästi Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien mukaiselle tasolle, jotta eläkkeiden taso voidaan säilyttää nykyisen suuruisena.
- Eläkkeiden tulee jatkossa karttua 15 ikävuodesta eteenpäin.
- On luotava kannusteita, joilla työuran jatkaminen on kannattavaa myös eläkeiän saavuttamisen jälkeen. Työnteon on oltava aina mahdollista.
- Kun eläkeikää nostetaan, on elinaikakerrointa kevennettävä, jotta järjestelmä on sukupolvinäkökulmasta oikeudenmukainen.
- Kunkin eläkeselvityksen yhteydessä tulee aina arvioida erikseen ehdotettujen toimenpiteiden sukupolvivaikutukset ja mitata selkein mittarein järjestelmän oikeudenmukaisuutta.
- Työeläkemaksujen vähentämisestä palkasta eläkekertymää laskettaessa on luovuttava.
- Yksityistä eläkesäästämistä ei pidä tukea.
- Nykyinen työeläkeindeksi on säilytettävä.
- Varusmies- tai siviilipalvelusajalta on kerryttävä eläkettä valtion varoista.
- Nuorten pitää päästä päättämään eläkkeistä ja työmarkkinakysymyksistä.

---

<sup>127</sup> Väkeväinen 2015.

Sekä Allianssin työuramallissa, että nuorten eläkeneuvottelujen lopputuloksissa oli runsaasti konkreettisia toimenpiteitä, jotka liittyivät työurien pidentämiseen alusta, keskeltä ja lopusta. Vaikka niiden yhteys eläkkeisiin on työuravaikutusten kautta merkittävä ja siten kytköksissä eläkejärjestelmän uudistukseen, en yksinkertaisuuden vuoksi käy niitä läpi, vaan keskitän tarkasteluni nimenomaan eläkejärjestelmää koskeviin uudistuksiin. Erikseen on kuitenkin mainittava, että nuorisojärjestöt vaativat ponnekkaasti työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen kehittämistä ja parantamista vastapainoksi eläkeiän nostolle. Allianssi ry:n tavoitteissa oli myös mainittu SAK:lle varsin tärkeäksi tullut alemman eläkeiän turvaaminen raskaan työuran tehneille. Väkeväisen tekemien haastattelujen perusteella tämä tavoite muodostui neuvottelutilanteen edetessä, kun niin sanottujen työn sankarien eläkkeelle pääsyn turvaaminen nousi neuvotteluissa keskeiseksi kysymykseksi<sup>128</sup>.

Kokonaisuudessaan arvioiden nuorten eläketavoitteet eivät olleet vain itsekästä oman edun tavoittelua. Esimerkiksi indeksien kohdalla olisi voitu tehdä tarkistuksia, jotka olisivat suosineet selkeästi jotakin tiettyä ikäkohorttia alentuneina työeläkemaksuina. Tavoitteet eivät myöskään olleet puhtaasti identtisiä työntekijä- tai työnantajapuolen kanssa. Työntekijät kannattivat eläkeiän yksiselitteistä nostamista, työnantajat taas vaativat eläkeiän kiinnittämistä suoraan elinajanodotteeseen. Oli työntekijäliitoille vaikea ajatus hyväksyä, että nuorimpien liittojen jäsenten elinikä saattaisi karata tietymättömiin. Mielenkiintoista on, että opiskelijajärjestöt päätyivät kannattamaan molempia vaihtoehtoja – siis sekä eläkeiän reilua korotusta, että eläkeiän sitomista eliniän odotteeseen. Eliniän odotteeseen sitomisessa opiskelijajärjestöjen katsanto on ollut selvästi kaukonäköisempi ja tasapuolisuuteen pyrkivä.

Eläkelainsäädännön tekotapa on modernin ansiotyöeläkkeen historian aikana vakiintunut karkeasti ottaen sellaiseksi, että järjestelmän luojat ja siihen omistajuutta kokevat työmarkkinajärjestöt neuvottelevat ensin keskenään uudistusten sisällöstä, minkä jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee lain Eläketurvakeskuksen avustuksella. Lakiesitys on sitten tuotu eduskuntaan hallituksen esityksenä ja säädetty normaalissa lainsäätämisyksessä. Eri tekijöiden roolin kehittymistä vuosikymmenten saatossa on kuvattu tarkemmin luvussa 3.

Eläkelainsäädännön tekotapa huomioon ottaen on tämän tutkimuksen aiheen kannalta olennaisin lähdemateriaali itse eläkeneuvotteluissa mukana olleiden neuvottelijoiden haastattelut. Myös Väkeväisen haastattelujen perusteella nuorisojärjestöt näkivät varsinaiset työmarkkina-

---

<sup>128</sup> Väkeväinen 2015.

neuvottelut kaikista merkityksellisimpänä aikana edunvalvonnan suhteen. Kun nuorten näkökannan huomioimista tarkastellaan eläkeratkaisun kokonaisuuden osalta, on silti hyödyllistä käydä läpi koko lainsäädäntöaineisto. Näin lainsäädännön vaiheista muodostuu mahdollisimman tarkka kokonaiskuva. Varsinainen lainsäädäntötyö kuitenkin tehdään lopulta eduskuntatasolla.

Käyn seuraavissa alaluvuissa läpi työeläkeuudistuksen keskeisimmän lain, työntekijän eläkelain (TyEL 395/2006) muuttamiseksi tehdyn lain työntekijän eläkelain muuttamisesta (69/2016) liittyneen hallituksen esityksen 16/2015 sekä sen valmistelun yhteydessä annetut muutamat – pääasiassa nuorisojärjestöjen – lausunnot. Tarkastelen myös hallituksen esitystä kommentoineet lausunnot ja mietintövaliokuntana olleen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön StVM 5/2015 vp. Niin ikään käyn läpi eduskuntakäsittelyn aikana aiheesta salissa käydyt keskustelut.

Perinteisen lainsäädännön esitysmateriaalin lisäksi tarkastelen lainsäädäntötyön pohjana olutta työmarkkinajärjestöjen sopimusta vuoden 2017 eläkeuudistuksesta. Sivuan myös vuoden 2012 työurasopimusta ja vuoden 2013 työllisyys- ja kasvusopimusta.

Erikseen tarkastelen varsinaisia työmarkkinajärjestöjen neuvotteluja edeltänyttä Jukka Pekkarisen vetämän eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raporttia nimeltään *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*. Sen on mainittu toimineen eräänlaisena lähtölaukauksena itse neuvotteluille<sup>129</sup>. Sen tuottamaan antiin on myös pitkälti nojattu itse neuvotteluissa.

Jätän käsittelystä pois muut eläkevalmistelua edeltäneet erilaiset tutkimusraportit, laskelmat ja virkamiestyönä tehdyt selvitykset, joita ovat tehneet eri aikoina esimerkiksi Eläketurvakeskus, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla ja valtioneuvoston kanslia sekä muut tahot<sup>130</sup>. Niitä on käytetty erilaisten selvitysten ja politiikkalinjausten pohjana, mutta niiden suora yhteys tuoreimpaan eläkeuudistukseen ei ole aivan niin selvä kuin muussa yllä mainitussa ja tarkastelun kohteeksi otetussa materiaalissa.

Käsittelyni etenee kronologisessa järjestyksessä niin, että asiantuntijatyöryhmän raportti on ensimmäinen, sitten edetään työmarkkinajärjestöjen sopimukseen ja lopulta lain esitöihin ja

---

<sup>129</sup> *Työeläke* 2013 b, s. 4–9; *Finanssiala ry* 2013.

<sup>130</sup> Ks. esim. *Eläkeuudistus* 2017.

lausuntoihin. Välissä olleet varsinaiset työmarkkinaneuvottelut käsitellään tutkimushaastatteluiden pohjalta erillisessä luvussa.

Selvitän nuorisojärjestöjen kantojen näkymistä lainsäädännön eri vaiheissa. Etsin viitteitä pohdinnoista koskien eläkejärjestelmän sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta sekä pohdinnoista tulevaisuuden eläkkeenmaksajien maksukyvyystä ja eläkkeiden suuruudesta tulevien sukupolvien osalta.

Lausuntojen osalta tarkastelen, mihin nuorisojärjestöt kiinnittivät lausuntovaiheessa oman huomionsa ja toisaalta sitä, saivatko nuoret näkemyksilleen tukea muilta lausunnonantajilta. Perehdyn siihen, miten lausuntojen antia otettiin nuorten osalta huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä ja eduskuntakeskustelussa.

#### **4.2 Ratkaisun petaaminen: Pekkarisen ryhmän raportti ja työmarkkinaosapuolten sopimus**

Suomalaisten työurien pidentäminen kirjattiin osaksi Jyrki Kataisen sixpack-hallituksen ohjelmaa. Työmarkkinakeskusjärjestöt tekivät 22.3.2012 työurasopimuksen, jossa tavoite vahvistettiin. Sopimuksen mukaisilla toimilla oli tarkoitus pidentää työuria reilulla vuodella ja pienentää valtiontalouden kestävyysvajetta arviolta kahden miljardin euron verran.<sup>131</sup> Sopimuksessa sovittiin myös työeläkeuudistuksen ajankohdasta ja sitä varten käytäviin neuvotteluihin valmistautumisesta. Uudistus tulisi voimaan vuoden 2017 alussa ja uudistustyön pohjaksi tehtäisiin korkean tason selvitys edellisen, vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista. Samalla arvioitaisiin, millaisia lisätoimia tarvittaisiin, jotta eläkejärjestelmä pysyy elinajan pidetessä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä. Selvityksen oli määrä valmistua vuoden 2013 loppuun mennessä. Selvitystä tekemään järjestöt pyysivät ylijohtaja Jukka Pekkarista valtiovarainministeriöstä. Lainsäädännön perustaksi järjestöt sopivat neuvottelevansa muun muassa eläkejärjestelmän ikärajoista, karttumista, indekseistä ja maksukehityksestä – eli pöydälle sovittiin nostettavaksi kaikki kriittiset elementit.<sup>132</sup>

Pekkarisen työryhmässä oli edustus valtiovarainministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöstä, Eläketurvakeskuksesta, Kelasta, korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Etlasta ja Palkan-

---

<sup>131</sup> Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset 2012, kohdat 1–2.1.

<sup>132</sup> Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset 2012, kohta 2.2.1.

saajien tutkimuslaitoksesta. Pekkarisen raportti, joka viralliselta nimeltään on *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*, on luonteeltaan perusteellinen, noin 270-sivuinen tutkimustietoon ja vahvoihin asiantuntijapohdintoihin perustuva teos. Se ei virallisesti antanut toimenpidesuosituksia tuleviin neuvotteluihin, mutta siinä oli ajateltu asioita varsin pitkälle ja valmiiksi. Raportin ilmestyttyä sen todettiin ohjaavan tulevia eläkeratkaisuja tiettyyn suuntaan<sup>133</sup>.

Ennen kuin Pekkarisen raportti ilmestyi syksyllä 2013, sopivat työmarkkinaosapuolet vielä tarkemmasta etenemisaikataulusta eläkeuudistuksen suhteen. Elokuun lopun (30.8.2013) työllisyys- ja kasvusopimuksessa sovittiin, että osapuolet neuvottelevat eläkeratkaisun valmiiksi syksyyn 2014 mennessä. Hallituksen lakiesitykset annettaisiin eduskunnalle heti vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Myös tässä sopimuksessa vahvistettiin, että uudistuksen pyrkimyksenä olisi edistää työllisyyttä, tukea julkisen talouden kestävyysvajeen parantamista, parantaa eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä – ja *varmistaa riittävä eläketurva ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus*.<sup>134</sup>

Hallitus teki syksyllä 2013 rakennepoliittisen ohjelman, jossa eläkeuudistuksen tavoitteeksi asetettiin julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen runsasta yhtä prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä, työurien pidentäminen 1,5 vuodella ja keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostaminen vähintään 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteet olivat kovia. Ennen kuin neuvottelut toden teolla alkoivat, valtio sitoi työmarkkinajärjestöt eläkeratkaisun osalta tähän omaan tavoitteeseensa ottamalla järjestöiltä kirjallisen lupauksen maaliskuussa 2014 noin viikkoa ennen hallituksen kehysriihtä. Pääministeri Jyrki Kataisen ja valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen luokse valtioneuvoston linnaan oli kutsuttu kaikki keskeiset työmarkkinajärjestöjen edustajat: EK:n työmarkkinajohtaja Lasse Laatusen, KT:n työmarkkinajohtaja Markku Jalonen, SAK:n puheenjohtaja Lauri Lyly, STTK:n puheenjohtaja Antti Palola ja Akavan puheenjohtaja Sture Fjäder. Katainen ja Urpilainen sekä valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen olivat olleet vakavina, viitanneet valtiontalouden heikkoon tilaan ja Ukrainan kriisiin. Sitten oli kysytty, olisivatko järjestöt valmiit neuvottelemaan eläkeratkaisun, joka täyttää hallituksen rakennepoliittisen ratkaisun tavoitteen. Lasse Laatusen muistelmassa on kuvattu, kuinka työmarkkinajohtajat olivat tarkkailleet, oliko hallituksen

---

<sup>133</sup> Kiander 2014.

<sup>134</sup> Työllisyys- ja kasvusopimus 2013, kohta 4.1.

edustajien vakavissa olemuksissa ripaus näyttelemistä – sitä ei ollut. Vakavassa paikassa työmarkkinajärjestöjen johtajat olivat olleet valmiita sitoutumaan tavoitteeseen, mutta kirjallisten vastausten kohdalla työntekijäjärjestöillä oli hieman kakistelemista. Työnantajat pystyivät helposti antamaan kirjallisen lupauksen. Lopulta työmarkkinajärjestöjen keskinäisten tiukkojen neuvottelujen jälkeen kirjallinen lupaus ratkaisun teosta syksyyn mennessä hallituksen raamien mukaisesti toimitettiin pääministerille vielä saman päivän iltana.<sup>135</sup> Hallitukselle toimitettu työmarkkinajärjestöjen tiivis kirjallinen vastaus on Laatusen muistelmien liitteenä. Sen keskeinen sisältö on järjestöjen yksiselitteinen lupaus, että *tuleva eläkeratkaisu laskee kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeelle siirtymisiän 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä*. Tässäkin vastauksessa korostettiin heti ensimmäisessä kappaleessa, että ratkaisun yksi tavoite on varmistaa riittävä eläketurva ja *sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus*. Sen allekirjoittajina ovat työnantajapuolelta EK, Kuntatyönantajat, Valtion työmarkkinalaitos ja Kirkon työmarkkinalaitos. Työntekijäliitoista vakuutuksen ovat antaneet SAK, STTK ja Akava.<sup>136</sup> Tästä kirjallisesta lupauksesta syntyivät tulevan eläkeratkaisun tiukimmat suuntaviivat, jotka näkökulmasta katsoen joko kahlitsivat mielikuvitusta tai ohjasivat kohti ratkaisua.

Kun Pekkarisen työryhmän paperi julkaistiin syksyllä 2013, oli osa nuorisojärjestöistä jo saanut kantansa valmiiksi. Esimerkiksi Allianssi ry:n työuramalli oli julkaistu heinäkuussa 2013. Pekkarisen työryhmä totesi melko ykskantaan, ettei eläkemaksujen korottaminen ole ensisijainen tapa sopeutua eliniän pitenemiseen – tässä Pekkarisen työryhmä oli siis lähes täysin vastakkaisella kannalla nuoriin nähden<sup>137</sup>. Työllisyys- ja kasvusopimuksessa sovitut korotukset eläkemaksuun riittäisivät ainakin silloisten talouskasvuolettamusten varassa kohtalaisen pitkälle. Silti maksussa oli pientä nousupainetta – varsinkin, jos talouskehitys ei olisi suotuisa. Näin ollen työryhmä päätyi varovasti suosittelemaan muita konsteja. Erittäin suuri osa eläkeratkaisuun tulleista elementeistä oli mainittu tai käyty jossain määrin läpi Pekkarisen työryhmän raportissa. Ainoastaan työuraeläkettä ja palkansaajamaksun poistamista eläkkeen perusteena olevasta palkasta ei raportissa mainittu. Työuraeläke kehitettiin neuvottelupöydissä pehmentämään eläkeiän nousua raskaissa ammateissa työskenteleville. Palkansaajajärjestöjen tavoitteena taas oli ollut jo pitkään luopua käytännöstä, jonka mukaan eläkkeen perusteena ole-

---

<sup>135</sup> *Talouspolitiikan arviointineuvosto* 2015, s. 130–133; *Laatunen–Nieminen* 2017, s. 162.

<sup>136</sup> *Laatunen–Nieminen* 2017, s. 298.

<sup>137</sup> *Eläketurvakeskus* 2013, s. 25–26.

vasta palkasta vähennettiin palkansaajan työeläkemaksua vastaava osuus ennen palkasta kertyvän eläkkeen laskemista. Pekkarisen raporttiin oli uinut useita huomioita yhdeltä maailman arvostetuimmista eläketutkijoista, Nicholas Barrilta, jolta Eläketurvakeskus tilasi eläkeuudistuksen valmistelua varten riippumattoman, ulkopuolisen ja suosituksia sisältävän arvion Suomen eläkejärjestelmästä. Myös Barr oli kehottanut pohtimaan useita eläkeuudistuksessa käytöön otettuja tapoja sopeutua eliniän pitenemiseen. Toisen, enemmän järjestelmän instituutiorakenteeseen ja hallintoon keskittyvän osan arvioinnista toteutti toinen eläkeguru, Keith Ambachtsheer<sup>138</sup>.

Pekkarisen raportissa ei ollut keskitytty kovin suuresti erilaisten järjestelmämuutosten eri sukupolville tuomiin nettovaikutuksiin. Raportissa kuitenkin viitattiin valtioneuvoston kanslian tekemään selvitykseen<sup>139</sup>, jossa kartoitettiin peräti 38 erilaista mallia liittyen eläkeikään, eläkkeiden karttumiseen, indeksointiin ja tulevan TyEL-maksun kehitysprofiliin sekä vaihtoehtoihin työkyvyttömyys-, perhe- ja osa-aikaeläkkeiden määräytymisessä. Selvityksessä oli todettu, että suurimmat sukupolvivaikutukset aiheutuivat nimenomaan karttumasäännöksiin ja indeksien kautta. Joissakin vaihtoehtoissa selvimmin menettäjiä olisivat 1960- ja 1970-luvulla syntyneet. Toisissa he taas olisivat hyötyjiä. Vaihtoehtoilta on tyypillistä, että niiden eläketaso- ja maksuvaikutukset jaksottuvat eri ajankohtiin mikä kohtelee sukupolvia eri tavoin.<sup>140</sup>

Pekkarisen raportissa todettiin sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vertailussa käytetyn usein tuottoastetta. Käytännössä se tarkoittaa sitä, millaisen tuoton eri sukupolvet saavat työuransa aikana maksamilleen eläkemaksuille, kun ottaa huomioon sen eläkesumman, joka heille aikanaan eläkejärjestelmästä maksetaan. Tuottoastevertailussa eläkejärjestelmän syntyä aikaiset ikäpolvet saavat maksuilleen selvästi myöhempään tulevia paremman tuoton, mikä on jakojärjestelmän ominaisuus. Kun jakojärjestelmä pystytetään ja eläkkeitä aletaan maksaa heti eläkeiän saavuttaneille, eivät tuoreeltaan eläkkeelle jääneet ole ehtineet kontribuoida eläkejärjestelmää lainkaan oman työuransa aikana. He saavat tässä mielessä ilmaisen lounaan. Toisaalta eläkekarttumat huomioon ottaen heidän eläkkeensä eivät myöskään nouse kovin

---

<sup>138</sup> Keith Ambachtsheer: Suomen eläkejärjestelmä: Instituutiorakenne ja hallinto. Suomen eläkejärjestelmän arvio / osa 2. Eläketurvakeskus 2013.

<sup>139</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisuja: Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtojen tarkastelua. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2011.

<sup>140</sup> Eläketurvakeskus 2013, s. 150–151.



suuriin summiin. ETK:n mukaan parhaan tuoton eläkemaksuilleen saavat jo eläkkeellä olevat sukupolvet. Sisäinen tuotto laskee vuonna 1940 syntyneiden 6,5 prosentista 1970-luvulla syntyneiden 2,3 prosenttiin, minkä jälkeen taso vakiintuu. Naisten tuotto varoilleen on pidemmän elinajan vuoksi jopa kaksi prosenttiyksikköä miehiä korkeampi 40-luvulla syntyneiden kohdalla.<sup>141</sup> Mikäli reaaliensiot nousevat ennusteiden mukaan, tasaantuu eläkkeiden tuottotaso parin prosentin tietämille kussakin ikäkohortissa. Tämä kuitenkin vaatii sen, että talouskasvu jatkuu ja reaaliensiot nousevat tulevilla sukupolvilla aina edellistä sukupolvea korkeammalle. Pekkarisen työryhmän raportissa ei tuotu juurikaan esille sitä mahdollisuutta, että talouskasvu ja tulevien sukupolvien reaaliensiot eivät ikuisesti nousisikaan. Toisaalta vastaavan kaltaista huomiota eivät myöskään nuorten eläkeneuvottelijat olleet tuoneet esille.

Pekkarisen raportissa tuodaan esille argumentti, jonka mukaan eri sukupolville eläkejärjestelmästä lankeavien kustannusten laskennassa pitäisi ottaa huomioon sosiaaliturvajärjestelmien kokonaiskustannusten jakaantuminen laajemminkin. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa terveydenhoito-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien pystyttäminen ovat keventäneet juuri suurten ikäluokkien kukkaroa, jonka katsotaan oikeuttavan heille maksettavat suuremmat eläketuotot. Myöhemmät ikäluokat ovat tämän katsantokannan mukaisesti pystyneet nauttimaan korkeatasoisesta terveydenhuollosta ja koulutuksesta ilman perustamiskustannuksia. Tällaista tutkimusta Suomessa ei kuitenkaan ole tehty. Pekkarisen raportissa viitataan muissa Pohjoismaissa tehtyihin tutkimuksiin kuitenkin sen kummemmin niitä erittelemättä. Niiden mukaan erot olisivat pieniä.<sup>142</sup>

Itse työmarkkinajärjestöjen tekemässä eläkesopimuksessa<sup>143</sup> on toimenpideluettelossa lueteltu käytännössä sellaisenaan lopulliset täytäntöön pannut eläkejärjestelmän fundamentaaliset muutokset, joista tuoreimmassa eläkeuudistuksessa oli kyse. Pyrkimyksenä oli nostaa eläkkeelle siirtymisiään odotetta niin, että vuoteen 2025 mennessä eläkkeelle siirryttäisiin keskimäärin 62,4-vuotiaana.

Hyötyjen ja haittojen sekä voittajien tai häviäjien osoittaminen suorilta eläkesopimuksessa sovitun perusteella on vaikeaa ja vaatii matemaattisten mallinnusten hallintaa. Nuorten kirjaa-  
mat eläketavoitteet kuitenkin toteutuivat neuvottelutuloksessa jopa hämmäntävän hyvin. Järjestelmän taloudellisen kestävyys paraneminen sopimuksen myötä kokonaisuudessaan on

---

<sup>141</sup> Eläketurvakeskus 2015.

<sup>142</sup> Eläketurvakeskus 2013, s. 89–98; 148–151.

<sup>143</sup> Sopimus vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta 2014.

ehdottomasti toimenpide, joka tulevien sukupolvien kannalta katsoen on varsin vastuullinen toimi.

Eläkeiän nostaminen asteittain 65 ikävuoteen ja sitten kytkeminen eliniän pitenemiseen oli suorastaan tuplatulos. Moni uskoi luvassa olevan jompaakumpaa, muttei molempia, kuten opiskelijaliike oli asiaa esittänyt. Samalla eläkkeen karttumisikää laskettiin alkamaan 17 ikävuodesta – ei sentään 15 ikävuodesta, kuten nuorten järjestöt olivat toivoneet.

Nuorten toiveissa ei ollut varsinaisesti työ- ja eläkeajan suhteiden säilyttäminen entisellään, joka työmarkkinaosapuolten ratkaisussa sovittiin. Nuorten näkökulmasta pitempään työskentely ei nähtävästi ollut niin iso ongelma, kunhan järjestelmä vain olisi pitkällä aikavälillä kestävä – tai sitten työ- ja eläkeajan suhdetta ei vain otettu huomioon. Eläkeleikkuria eli elinaiakerrointa lievennettiin nuorten tavoitteiden mukaisesti, kun elinikä kytkettiin elinajanodotteeseen. Eläkejärjestelmää sovittiin tarkasteltavaksi säännöllisin väliajoin muun muassa sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Selkeät tappiot työmarkkinajärjestöjen neuvottelutuloksessa nuorille oli työhyvinvointimalien puuttuminen eläkeratkaisusta kokonaan sekä maksutason säilyminen ennallaan. Käytännössä nuoret tuntuivat olevan maksutason korotusvaatimuksineen yksin, muut vannoivat ostovoiman ja talouden suotuisan kehittymisen nimeen. Myöskään varusmies- ja siviilipalveluksen ajalta eläkettä ei alkanut kertyä.

Eläkettä sovittiin alettavaksi laskea koko bruttopalkasta, eikä siten, että eläkkeen perusteena olevasta palkasta vähennetään ensin palkansaajan työeläkemaksun osuus ja lasketaan vasta sitten, paljonko työntekijälle kertyy eläkettä.<sup>144</sup> Tehty muutos parantaa tulevien sukupolvien eläkekertymää, mutta toisaalta myös aiheuttaa järjestelmälle maksupainetta tulevaisuuteen. Mikäli työeläkemaksun vähennys olisi pidetty voimassa, olisi se luonut selvän epäreilun aseman aiempien ja nykyisten sukupolvien välille. Eläkeviidakosta tämä neuvottelutulos katkaisee ainakin yhden liaanin – sääntö oli lähinnä vaikea ymmärtää, ja poistaminen tekee tilanteesta yksinkertaisemman. Lisäksi se poistaa työntekijöiden kannalta ikävän epäloogisuuden:

---

<sup>144</sup> Palkansaajille määrättiin ensimmäistä kertaa maksuosuus eläkemaksuista 90-luvun laman aikaan vuonna 1991. Vuoden 1992 tulosopimuksessa sovittiin, että työntekijöiden eläkemaksuosuutta ei oteta huomioon osana sitä palkkaa, joka kerryttää eläkettä. Kyseessä oli selvä heikennys työntekijöille. Muutoksella tahdottiin, että palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon välinen suhde ei muuttuisi. Kun palkansaajan työeläkemaksu vähensi työaikaista käytettävissä olevaa tuloa, palkan ja eläkkeen antaman toimeentulon välinen ero pieneni. Tästä päästiin eroon juuri vähentämällä eläkemaksun osuus eläkkeen perustana olevasta palkasta. Tarkemmin Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 254–263; 273–277. Vuoden 2017 uudistuksessa palkansaajan eläkemaksuosuuden vähentäminen eläkkeen perustana olevasta palkasta sovittiin neuvottelutuloksessa poistettavaksi niin, että myös työntekijän eläkemaksuosuus palkasta kerryttää eläkettä.

mitä isommaksi työntekijän osuus eläkemaksusta nousee, sen pienemmäksi oma ansaittava eläke muodostuu, kun eläkemaksu lohkaisee pois osan eläkepalkan laskennan perusteena olevasta palkkasummasta. Periaate, jossa enemmän maksamalla saa lopulta vähemmän, ei tunnu oikeudenmukaiselta.

Nicholas Barrin analyysistä Pekkarisen työryhmän raporttiin lähes sellaisinaan uineet osittain varhennettu vanhuuseläke sekä alimman mahdollisen eläkeiän ja tavoite-eläkeiän käsitteet sekä symmetriset lykkäyskorotukset (tai vastaavasti varhennusvähennykset) jokaista lykättyä (tai aikaistettua) eläkkeelle jääntikuukautta kohden pitivät pintansa läpi neuvottelujen. Näiden uudistusten voidaan katsoa tavoite-eläkeikää lukuun ottamatta täyttävän varsin hyvin myös nuorten asettamat vaatimukset työnteon tekemisestä mahdolliseksi eläkeiän ylittämisen jälkeen ja työuran jatkamiseen kannustavasta elementistä.

Viimeisten ikävuosien kannusteenksi luodusta niin sanotusta superkarttumasta luovuttiin sopimuksessa. Se oli antanut 63–67-vuotiaille 4,5 prosentin karttumaprosentin, minkä arveltiin kannustavan jatkamaan työelämässä kauemmin, kun pidempään työskentelemällä eläke parani reilusti muutamassa vuodessa. Järjestely oli suosinut erityisesti korkeakoulutettuja, jotka yleensä kykenivät jatkamaan töissään pitkään ja joilla oli myös työuransa loppuvaiheessa korkea palkka. Tulevat ikäpolvet – tai ainakaan tulevaisuuden koulutetut ikäpolvet – eivät siis pääsisi tästä edusta nauttimaan, vaikka työskentelisivätkin pidempään ikärajamuutosten myötä. Superkarttumalle ei Akavan punneryhtymästä painostuksesta huolimatta tullut vastinetta. Tämä suututti Akavan niin pahoin, että Sture Fjäder kieltäytyi viemästä Akavaa neuvottelutuloksen taakse<sup>145</sup>. Tämä oli yllätys nuorisoketjulle ja erityisesti SYL:lle, jonka jäsenet mitä suurimmalla todennäköisyydellä työskentelevät tulevaisuudessaan akavalaisten liittojen alla. Akavan tyytymättömyys sai aikaan myös epävarmuutta ylioppilasliikkeessä sen suhteen, oliko ratkaisu sittenkään niin hyvä kuin luultiin, kun Akavakin siitä vetäytyi<sup>146</sup>.

Nuoret olivat vaatineet päästä eläkeneuvotteluihin yhdeksi varsinaiseksi osapuoleksi. Varsinainen neuvottelu kuitenkin käytiin totuttuun tapaan työnantajien ja työntekijäliittojen välillä. Vaatimuksen täyttymättömyyttä on vaikea kuitenkaan laskea tappioksi, sillä vaatimuksen voi katsoa olevan pikemminkin tulevia vuosia ja tulevia eläkeuudistuksia pohjustamaan tehty tavoite. Todennäköisesti opiskelijajärjestöt olisivat häkeltyneet edunvalvontansa onnistumi-

---

<sup>145</sup> *Helsingin Sanomat* 2014.

<sup>146</sup> *Väkeväinen* 2015.

sesta yli odotusten, mikäli ne olisi aidosti päästetty neuvottelupöytään istumaan heti ensi yrittämällä. Väkeväisen tekemistä haastatteluista näet paistaa opiskelijalobbareiden hienoinen yl-lättyneisyys siitä, miten hyvin heidän tavoitteensa loppujen lopuksi neuvotteluissa toteutuivat.

Erityisesti on huomioitava se, että jo maksussa oleviin eläkkeisiin ei työmarkkinajärjestöjen keskinäisessä sopimuksessa puututtu laisinkaan. Jo maksussa olevia eläkkeitä oli 90-luvun laman aikaan ja myös vuosituhaten alkupuolen uudistuksissa sopeutettu puuttumalla indek-seihin. Indeksien avulla maksussa olevien eläkkeiden suuruutta säädellään vastaamaan ansio-tason ja inflaation muutoksia. Nykyisin käytössä oleva työeläkeindeksi toimii siten, että eläke kerrotaan pisteluvulla, joka koostuu 80-prosenttisesti hintojen muutoksesta ja 20-prosentti-sesti ansiotason muutoksesta. Jos indeksi on kytketty sataprosenttisesti kuluttajahintojen muu-tokseen, se säilyttää eläkkeen ostovoiman täsmälleen entisellään, mutta jää nousevan palkka-kehityksen oloissa jälkeen ansiotasosta. Eli toisin sanoen eläkeläisten tulot jäävät palkansaajia jälkeen. Ansiotasoa sataprosenttisesti seuraava indeksi taas pitää palkansaajien ja eläkeläisten keskinäisen tulosuhteen ennallaan. Ansiotasoon täysin kytketty indeksi taas tulee väistämättä kalliimmaksi järjestelmälle kuin puhdas hintaindeksi<sup>147</sup>.

Kertyneisiin eläkeoikeuksiin on oltu nihkeitä puuttumaan, sillä eläkeoikeuksien on katsottu olevan perustuslain omaisuudensuojan suojaamia. Eläke on katsottu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä jälkipalkaksi, minkä on voitu katsoa olevan ainakin yksi syy tah-dottomuuteen tarkastella kertyneiden eläkkeiden tasoja.<sup>148</sup> Kuitenkaan esimerkiksi sosiaali-turvaksi katsottu kansaneläke on ollut tasoltaan säädettävissä normaalissa lainsäätämisjärjes-tyksessä, sillä sitä ei omaisuudensuoja koske. Eläkkeiden kohdalla on katsottu suojattavan niin sanottuja perusteltuja odotuksia ja otettu huomioon eläkkeellä jo olevien ja näin ollen ansiotyön ulkopuolella olevien ihmisten heikko mahdollisuus vaikuttaa enää omaan taloudel-liseen asemaansa, mikä pitää tuki paikkansa. Toisaalta sama argumentti ei ole estänyt kansan-eläkkeiden tasoon puuttumista samassa määrin kuin palkkaan sidoksissa olevaan ansiosidon-naiseen eläke-etuuteen<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Esim. *Barr* 2013, s. 70–71.

<sup>148</sup> Esim. PeVL 35/1993 vp, PeVL 22/1995 vp, PeVL 9/1999 vp, PeVL 60/2002 vp

<sup>149</sup> Ks. PeVL 12/1995 vp kansaneläkkeen tekemisestä työeläkevähenteiseksi. Tuolloin perustuslakivaliokunta hyväksyi sen, että kansaneläkettä ei maksettaisi, jos eläkeläiselle karttunut työeläke olisi tarpeeksi korkea. Myöhemmästä perustuslakivaliokunnan kansaneläkkeiden tasoa koskevasta käytännöstä ks. esim. PeVL 47/2017 vp, jossa valiokunta ottaa kantaa kansaneläkeindeksin jäädytykseen, eli eläkkeen tason korotuksesta pidättäytymiseen.

Se tosiasia, että kertyneisiin eläkeoikeuksiin ei uudistuksessa puututtu verotuskäytännön muutosehdotuksen, indeksoinnin tai jonkin muun mekanismin kautta, jättää käytännössä jo eläkkeellä olevat tai sille piakkoin siirtyvät uudistuksen negatiivisilta vaikutuksilta turvaan. Kaikki järjestelmän kestäkyvyn parantamiseksi eläkesopimuksessa tehdyt toimenpiteet heikentävät nimenomaan tulevia eläkkeitä tai tulevien eläkkeiden ehtoja. Näin ollen maksurasitus kyllä kevenee nimenomaan tulevien eläkeläisten maksutaakan maksajilta, muttei kovinkaan paljon nykyisten tai kohta eläkkeelle siirtyvien osalta. Nuorten näkökulmasta katsoen tällaista järjestelyä ei voi pitää ainakaan puhtaan edunvalvonnallisessa mielessä optimaalisimpana. Toisaalta sillä tavoin voidaan perustella myös oman eläkeoikeuden koskemattomuus tulevaisuudessa. Varsinaisiin kertyneisiin eläkeoikeuksiin puuttuminen ei ollut nuorisojärjestöjen julkilausutulla agendalla, ei edes veroratkaisujen kautta.

Vaikka työmarkkinajärjestöjen neuvottelutulos ei ollut vielä sitovaa lainsäädäntöä, ei neuvottelutulokseen käytännöllisesti katsoen tullut varsinaisessa lainsäädäntövaiheessa enää muutoksia, kuten kaksi seuraavaa alalukua osoittavat.

#### **4.3 Hallituksen esitys ja laatimisvaiheen lausunnot**

Hallituksen antama esitys 16/2015 työeläkejärjestelmää koskevan lain muuttamiseksi oli sisällöltään varsin yllätyksetön, kun sitä vertaa työmarkkinajärjestöjen tekemään neuvottelutulokseen sekä neuvottelujen pohjana toimineeseen Pekkarisen työryhmän raporttiin. Esitys noudatti lähes pilkun tarkasti työmarkkinajärjestöjen neuvottelutulosta. Hallituksen esityksen perustelut taas ovat suurelta osin löydettävissä Pekkarisen työryhmän perusteellisesta raportista. Pois on vain jätetty vaihtoehtoiset skenaariospekulaatiot ja tekstin sävy on muuttunut tutkimuspaperin varovaisesta sävystä hallituksen esitykselle tyypillisemmäksi toteavaksi sävyksi. Ottaen huomioon yksityisen eläkelainsäädännön laatimisessa kehittyneen maantavan näytti sille, että neuvottelukierros käytiin aiempien vuosien tapaan.

Syksyllä 2014 saavutettua neuvottelutulosta oli ryhtynyt valmistelemaan laiksi sosiaali- ja terveysministeriö, joka kokosi lain valmisteluun työryhmän. Valmisteluyhteistyössä olivat mukana kolmikannan periaatteiden mukaisesti sopimuksen laatineet SAK, STTK, Akava, EK, Kuntatyönantajat (KT), ETK ja Keva. Valmisteluyhteistyöhön mainitaan osallistuneen myös

Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto, Suomen Yrittäjät, TELA, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa ja Kela.<sup>150</sup>

Ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista luonnosta kutsuttiin kommentoimaan erilliseen kuulemistilaisuuteen tahoja, jotka eivät olleet mukana hallituksen esitystä valmistelevassa työryhmässä<sup>151</sup>. Paikalla olivat nuorisojärjestöistä Allianssi, SYL ja Sakki. Paikalla oli myös valtakunnallisten eläkejärjestöjen edustaja VENK ry sekä muutamia eläkejärjestelmän toteuttamiseen tai järjestelmään elimellisesti kytköksissä olevien instituutioiden edustajia: silloinen Finanssialan Keskusliitto (nykyisin Finanssiala ry), Potilasvakuutuskeskus, Lääkäriliitto ja Eläkesäätiöyhdistys.<sup>152</sup> Kolme tahoja oli toimittanut kuulemistilaisuuteen kirjalliset lausunnot: Allianssi, SYL ja VENK.

Nuorisojärjestöt Allianssi ja SYL olivat lausunnoissaan pääosin samoilla linjoilla ja toistivat neuvottelutavoitteistaan tuttuja näkemyksiä. Niiden näkökulmasta ratkaisun toimeenpano ylipäänsä oli tärkeä askel. Kritiikki kohdistui yrittäjien korkeampaan eläkekertymän alkuikään (18 vuotta), kun palkansaajille eläkekertymäikärajaksi olisi laskemassa 17 ikävuoteen. Järjestöt katsoivat, että kaikesta työstä tulisi kertyä eläkettä. Molemmat tahot myös vannottivat työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen ottamista eläkeratkaisun rinnalle. Sama tavoite järjestöillä oli ollut jo eläkeneuvottelujen alla. Selkeintä kritiikkiä järjestöt antoivat sille tosiasialle, että sukupolvivaikutuksia ei oltu hallituksen esityksen luonnoksessa juuri kuvattu, vaikka sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus oli yksi uudistuksen voimakkaista ajureista. Molemmat järjestöt toivat esille myös huolensa nuorten huonosta luottamuksesta eläkejärjestelmää kohtaan ja vaativat osapuolilta luottamuksen palauttavaa viestintää.<sup>153</sup>

Omassa arviossaan Suomen ylioppilaskuntien liitto oli Allianssia terävämpi ja vaativampi. Se aloitti toistamalla vaatimuksensa nuorten edustajan ottamisesta mukaan vastaisuudessa pidettäviin eläkeneuvotteluihin. SYL ei kiitellyt hallituksen esitysluonnosta aivan yhtä vuolaasti kuin Allianssi, vaan moitti uudistusten tulevan liian myöhään. Käytännön eläkevastuu jää uudistusten jälkeenkin pienille ikäluokille, kun suuret ikäluokat ovat turvassa pitkien siirtymäaikojen takana. Perustuslain suojaa jo kertyneille eläkeoikeuksille SYL ei kuitenkaan mainin-

---

<sup>150</sup> HE 16/2015, s. 41.

<sup>151</sup> *Hassinen* 2017.

<sup>152</sup> *STM* 2015, s. 1.

<sup>153</sup> *Allianssi* 2015; *SYL* 2015.

nut. Sukupuolten välisen tasa-arvon entistä paremmaksi toteutumiseksi SYL kaipasi muutoksia muun muassa vanhempainvapaaajärjestelmiin, joiden sukupuolittuneisuudella on vaikutusta myös vanhempien eläkekertymiin. Eläkekertymä jää lapsenhoitajalle työssäkäyvää pienemmäksi huolimatta valtion hoiva-ajalta maksamista eläkemaksuista.<sup>154</sup>

Eläkkeensaajien edustajien VENKin lausunto oli nuorten näkökulmasta mielenkiintoinen, sillä järjestö kantoi siinä lähes äidillisen oloista huolta tulevien polvien eläkemaksutaakan rakaudesta. VENKin näkemykset olivat enemmän kysymyksiä kuin varsinaisia vaatimuksia, mistä voinee päätellä jotain järjestön valmistelukoneiston laajuudesta ja mahdollisuudesta teknisen asiantuntemuksen käyttöön. Yhtä kaikki huolet olivat kuitenkin perusteltuja. Nuorten ikäluokkien eläketason tunnistettiin olevan usean muuttujan takana, joista päällimmäisenä mainittiin työn riittävyys ja työelämän kiristyvät vaatimukset. VENKin lausunnossa oli myös ensimmäisen kerran maininta aiemmin tehtyjen eläkepäätösten nauttimasta perustuslain suojasta, johon ei eläkeläisjärjestöjen mukaan ollut koskeminen vastaisuudessakaan.<sup>155</sup>

Kokouspöytäkirjan mukaan kuulemistilaisuudessa nuorten asioita käsiteltiin yrittäjien korkeamman eläkekertymäikärajan, työhyvinvointiasioiden puuttumisen sekä vanhusjärjestöjen nuoria koskevien yleishuolten osalta. STM:n edustaja totesi yrittäjien eläkekertymäikärajan seuraavan yleisen oikeustoimikelpoisuuden ikärajaa ja sen, ettei työhyvinvointiratkaisuja ole tarkoituksenmukaista käsitellä eläkeratkaisussa.<sup>156</sup>

Eläkeuudistuksesta kuulemistilaisuuden jälkeen annettu hallituksen esitys ei vaikuttanut juuri nuorten osalta muuttuneen kuulemistilaisuuden perusteella. Yrittäjien palkansaajia korkeamman eläkekertymän alaikärajan (18) perusteluihin oli lisätty maininta siitä, että kytkentä noudattelee yleisen oikeustoimikelpoisuuden ikärajaa<sup>157</sup>.

Vaikutuksia nuorten eläkkeisiin ja kustannusrasitteeseen ei oltu käsitelty kovin laajasti. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa oli todettu uudistuksen kohottavan eläketasoa, kun eläkeiän kohoamisen vuoksi työaika jää enemmän. Silloin myös eläkettä ehtii kerryttää pidem-

---

<sup>154</sup> SYL 2015.

<sup>155</sup> VENK 2015.

<sup>156</sup> STM 2015, s. 3.

<sup>157</sup> HE 16/2015 s. 21.

pään. Uudistus nähtiin nuorten näkökulmasta kohtalaisen myönteisessä valossa. Keskimääräisten työeläkkeiden arvioitiin nousevan kaikilla ikäluokilla.<sup>158</sup> Kansantaloudellisia vaikutuksia arvioineessa osiossa todettiin eläkeuudistuksen oletettavasti kasvattavan työllisten määrää ja lisäävän siten työtulosummaa, joka on eläkerahoituksen perusteena. Esityksessä kuitenkin todettiin, ettei työssäolon määrä kasvaisi suorassa suhteessa eläkeiän kohoamiseen, sillä osa ei kykenisi jatkamaan eläkkeelle saakka työelämässä. Työtuloon vaikuttaisivat paitsi työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden määrä, myös työttömien määrä.<sup>159</sup>

Merkitsevää on, että alkuvuodesta 2015 oli julkaistu Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti. Siinä viisi arvovaltaista yliopistoprofessoria totesi eläkeuudistuksen nostavan eläkeikää ja leikkaavan eläke-etuja. Raportissa kerrottiin Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan keskimääräisten eläkkeiden pienenevän 7–12 prosenttia, kun verrataan henkilöitä, jotka jäävät eläkkeelle samassa iässä uuden ja vanhan järjestelmän vallitessa. Raportti moitti eläkeuudistuksen viestintää harhaanjohtavaksi. Väite siitä, että eläkeuudistus kasvattaa keskimääräisiä eläkkeitä, on harhaanjohtava, koska keskieläkkeen nousu johtuu eläkkeellesiirtymisiensä noususta. Eläke-etujen leikkaaminen on kuitenkin arviointineuvoston näkökulmasta välttämättömyydenä, jos uudistuksella halutaan parantaa julkisen talouden kestävyttä.<sup>160</sup> Hallituksen esitys asiasta annettiin vasta kesän jälkeen. Siinä huonontavat vaikutukset oli kuitattu melko lyhyesti alaotsikon *Vaikutukset koko elinkaaren eläketuloihin ja -maksuihin* -otsikon alla ja todettu, että ehdotettujen eläkeikärajojen muutosten seurauksena eläkkeellä oloaika olisi lyhyempi kuin ilman uudistusta. Esimerkiksi 1960- ja 1970-luvuilla syntyneiden koko elinkaaren aikaiset eläketulot ovat noin 3 prosenttia matalammat kuin voimassa olleen lainsäädännön mukaan.<sup>161</sup>

Hallituksen esityksen loppupuolella oli kattava vaikutustenarviointi sukupuolten näkökulmasta, jota voi arvioida varsin kiitettäväksi ja pieteetillä tehdyksi. Kuulemistilaisuudessa sukupuolivaikutusten laajan käsittelyn todettiin johtuvan valtioneuvoston linjauksesta, jossa oli vaadittu sukupuolivaikutusten laajaa käsittelyä<sup>162</sup>. Kyseessä lienee ollut hallituksen halu välttää jälkipuheita, sillä kevään eduskuntavaalien jälkeen julkaistu Sipilän hallituksen ohjelma

---

<sup>158</sup> HE 16/2015 s. 19, 33.

<sup>159</sup> HE 16/2015 s. 29.

<sup>160</sup> *Talouspolitiikan arviointineuvosto* 2015, s. 9, 76–90.

<sup>161</sup> HE 16/2015 s. 34.

<sup>162</sup> STM 2015, s. 3.



kirvoitti kritiikkiä muun muassa sen alustavasti arvioitujen sukupuolivaikutusten osalta. Kesäkuun alussa nimekäs joukko professoreita ja erikoistutkijoita allekirjoitti yhteisen vetoomuksen, jossa vaadittiin hallituksen toimenpiteiden tarkempaa sukupuolivaikutusten arviointia ja hallituksen sitoutumista tasa-arvon edistämiseen<sup>163</sup>. Eläkeuudistusta koskeneen hallituksen esityksen käsittely sukupuolivaikutusten osalta oli kattavampaa kuin sukupolvien välisen tasa-arvon näkökulmasta katsottuna – sukupuolivaikutuksia käsiteltiin määrällisesti noin neljä sivua omassa alaluvussaan, kun sukupolvien väliset vaikutukset oli sijoitettu hierarkialtaan samanarvoiseen alalukuun, jossa käsiteltiin vaikutuksia etuudensaajien asemaan. Samassa alaluvussa oli käsitelty vaikutuksia monen eri ryhmän näkökulmasta.<sup>164</sup> Kunkin keskeisen muutoksen osalta vertailtiin, millainen naisten työllisyys, ansiotaso, eläkkeen karttuma ja eri eläkemuotojen hyödyntäminen on kunkin ikäryhmän osalta. Niin ikään tarkasteltiin naisten ja miesten elinajanodotteiden eroja.<sup>165</sup> Sukupolvien välistä tarkastelua tultiin hallituksen esityksessä tehneeksi siis samalla kun käsiteltiin sukupuolten välistä tasa-arvoa.

#### **4.4 Eduskunnan siunausta vaille: Eduskuntakäsittelyn keskustelut, lausunnot ja mietintö**

Kun hallituksen esitys eteni eduskuntaan, käytiin siitä lähetekeskustelussa<sup>166</sup> reilun parin tunnin mittainen keskustelu. Keskustelu suuressa salissa pyöri muutaman teeman ympärillä: Kii- teltiin kolmikannan kykyä sopia asioita ja toivottiin samaa sopimisen kulttuuria myös hallituksen muuhun toimintaan. Kritiikkiä kuului ensi sijassa vasemmistoliiton ja RKP:n suunnasta, tosin vasemmistoliitto oli salikeskustelun perusteella aiheen tiimoilta sisäisesti jakautunut, vaikkei varsinaisesti ollut tehnyt asiasta vielä ryhmäpäätöstä. Vasemmistoliitto nosti eniten esille uudistuksen mahdollisia tasa-arvo-ongelmia. Sosiaalidemokraattien ja perussuomalaisien riveistä kuului huolta työssäjaksamisen parantamisesta. Perussuomalaiset mainitsivat muutaman kerran vakuutuslääkärijärjestelmän ja siihen liittyvän kansalaispalautteen. Valiokunnassa käytyä keskustelua enteilivät huolet ammattisotilaiden eläkeiän noususta ja sen vaikutukset reserviin sekä joidenkin ammatillisen eläkeiän taannoisissa eläkeuudistuksissa valinneiden ammattiryhmien kohtelu eläkeiän kautta linjan noustessa. Lopulta asia lähetettiin

---

<sup>163</sup> Professorit ja erikoistutkijat 2015.

<sup>164</sup> HE 16/2015 s. 33–36.

<sup>165</sup> HE 16/2015 s. 36–40.

<sup>166</sup> PTK 29/2015/3 vp.

käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja perustuslakivaliokunta määrättiin antamaan asiasta lausunto.

Esittelypuheenvuorossa sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä (ps.) mainitsi uudistuksessa nuorten ikäluokkien eduksi koituvia muutoksia: eläkkeen kertymisen alaikärajan laskeminen 17 ikävuoteen, luopuminen työeläkemaksun vähentämisestä eläkkeen perustana olevista tuloista sekä eläkemaksun nostopaineiden hillintä eri konstein. Mäntylä katsoi ehdotetun karttumasäännösten yhdenmukaistamisen lisäävän tasa-arvoa.

Eläkejärjestelmän tasapuolisuuteen – ja koko uudistukseen muutenkin – otti kriittisimmin kantaa vasemmistoliiton kansanedustaja Anna Kontula. Hän nosti esille raskaissa työläisammateissa toimivat, jotka muita lyhyemmän elinikensä vuoksi ovat järjestelmässä enemmän maksu- kuin saamapuolella. Työuraeläkkeen Kontula ei nähnyt olevan ratkaisu asiaan. Hän ehdotti enemmän alakohtaista vaihtelua eläkeikiin. Edustaja Kontula otti esiin uudistuksen voittavalla puolella olevat 60- ja 70-luvuilla syntyneet ikäluokat. On merkillepantavaa, että eri ikäluokkien kohteluun uudistuksessa ei ottanut kantaa käytännössä kukaan muu. Kontula antoi myös pyyhkeitä siitä, että alinta eläkeikää ylipäätään oltiin nostamassa. Hänen mukaansa avain olisi ennemminkin todellisen eläköitymisiän myöhentäminen pehmeillä konsteilla.

Ruotsalaisen kansanpuolueen suunnasta kuului useammasta suunnasta kritiikkiä eläkeuudistusta kohtaan. Anders Adlercreutz piti uudistusta väärään suuntaan vievänä muun muassa sen hänen mukaansa vähäisen opiskeluun kannustavuuden osalta. Anna-Maja Henriksson oli huolissaan koulutettujen naisten joutumisesta uudistuksessa syrjään. RKP:läisten kansanedustajien puheissa tuntuu jossain määrin kuuluvan eläkesovusta pois jättäytyneen Akavan ääni. Jo heti eläkeneuvottelujen tuloksen julkistamisen jälkeen syksyllä 2014 oli havaittavissa, että Akava sai ruotsalaisen kansanpuolueen edustajia puolelleen. Tuolloin puolustusministerinä ollut puolueen puheenjohtaja Carl Haglund kritisoi sopimusta, josta Akava oli jäänyt ulos. Haglund oli huolissaan koulutetuista naisista, jotka eivät eläkesovun mukaan pystyisi korvaamaan kotona lasten kanssa vietettyä aikaa omassa eläkekertymässään<sup>167</sup>. Arvion mukaan Haglundin tuolloinen kritiikki ei juurikaan saanut vastakaikua<sup>168</sup>. RKP:n tuolloin esittämä kritiikki jatkoi siis eloaan suuressa salissa lähetekeskustelussa.

---

<sup>167</sup> *Yle* 2014 a.

<sup>168</sup> *Talouspolitiikan arviointineuvosto* 2015, s. 133.

Huomionarvoinen puheenvuoro käsillä olevan uudistuksen luonteesta ja eduskunnan vallasta siihen kuultiin vasemmistoliiton Jari Myllykoskelta.

*”Täytyy sanoa, että tässä hetkessä — jos nyt itseäni vähättelemättä, olenhan kansanedustaja täällä lainsäädäntöä tekemässä — nyt on kuitenkin semmoinen tilanne, että hallituksen on nyt tehtävä nämä päätökset ja eduskunnan tämä laki siunattava, koska maksajat päättävät.”*

Edustaja Myllykosken viittaus on selvä osoitus siitä, että ainakaan hän itse ei katsonut eduskunnan olevan kyvykäs tekemään kovin suuria muutoksia käsillä olevaan hallituksen esitykseen. Hieman samanlainen käsitys, muttei lainkaan yhtä hyväksyvä, kuultiin Myllykosken puoluetoveri Anna Kontulan suusta:

*”Kyllä minä tiedän, että kolmikannassa sovittu on tässä maassa niin pyhää ja koskematonta, että sitä ei järkipuheilla kaadeta. Aina kannattaa silti yrittää.”*

Kovin kyvykkääksi ainakaan suuria muutoksia tekemään ei ole itseään katsonut myöskään eläkelakeja valmistellut sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta piti myöhemmin valiokuntavaiheessa työeläkeuudistuksesta avoimen kokouksen, joka paitsi lähetettiin suorana verkossa, myös tallennettiin. Valiokunnan jäsenet tekivät kokouksessa lakia valmistelleille asiantuntijoille kysymyksiä. Eritoten kyselyitä herätti työuraeläke. Edustaja Aino-Kaisa Pekonen (vas.) tiedusteli ministeriön virkamiehiltä, miksi tulevan ajan oikeus ei sisällynyt työuraeläkkeeseen<sup>169</sup>. STM:n johtaja Heli Backman ei käynyt sen kummemmin ruoti-  
maan syitä tulevan ajan oikeuden puuttumiseen, sillä asia ei kuulunut ministeriölle.

*”Se, että miksi tähän ei sisälly tulevaa aikaa tähän työuraeläkkeeseen – se tavallaan vähentää työuraeläkkeen houkuttelevuutta. Kovin pitkällistä keskustelua tästä ei enää ministeriössä käyty, sillä tämä sisältyi siihen työmarkkinakeskusjärjestöjen sopimukseen, että tämä on tällä tavoin ratkaistu.”<sup>170</sup>*

Pääosin eduskunnan lähetekeskustelussa monen puolueen edustajat kiittelivät syntynyttä kolmikantaista sopua ja sen hyvää valmistelua.

Varsinaisen hallituksen esityksen ollessa eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä eivät nuorten teemat enää juurikaan nousseet esille valiokuntiin tulleissa lausunnoissa. Lausuntoja annettiin laskentatavasta riippuen noin 42 kappaletta. Lisäksi eri valiokunnat kuulivat pinoittain asian-

---

<sup>169</sup> Tulevan ajan oikeus tarkoittaa sitä, että työkyvyttömäksi jääneen ihmisen vanhuuseläke karttuu myös työkyvyttömyysajalta vanhuuseläkeikään asti siten kuin se olisi karttunut, mikäli työkyky ja -ura sekä ansiot olisivat jatkuneet kuten terveellä.

<sup>170</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 2015, kohdassa 1h 10 min.

tuntijoita – olihan eläkeuudistus kaikin puolin valtava lakihanke. Valiokuntaan tulleissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota lähinnä kolmeen asiaan: Ammattisotilaiden eläkeiän nostoon, julkisen alan ammatillisten eläkeikien nousuun ja työeläke-etuuksien suhteeseen raideliikennevastoilain mukaisesti korvauksiin. Neljännen – mutta pienen – pääryhmän lausunnoista muodostivat kolmen opiskelijajärjestön lausunnot.

Ammattisotilaiden eläkeikä oli nousemassa muiden eläkeläisten tavoin. Puolustusvaliokunta ja sen kuulemat tahot näkivät asiassa ongelman, sillä ammattisotilaiden muita alemmalla elinikäällä on hoidettu ammattisotilaiden sodan ajan reserviä. Jos eläkeikä nousisi, reservin koko pienenesi hetkellisesti vaarallisella tavalla.

Aiempien eläkeuudistusten yhteydessä taas erälle julkisella puolella työskenteleville ammatiryhmille oli annettu eläkejärjestelmien yhdistämisen yhteydessä mahdollisuus valita kuulumisesta kahden eläkejärjestelmän välillä. Joko siirto yleisen eläkejärjestelmän ja hieman korkeamman eläkeiän sekä siihen kuuluvien muiden etujen piiriin, tai sitten pysyminen vanhan ammatillisen, matalamman eläkeiän piirissä ja ilman uuden järjestelmän mukana tulleita etuja. Ammattiliitot vastustivat näiden jo kertaalleen aikanaan sovittujen eläkeikien peukalointia, sillä ne katsoivat kyseessä olevan yksityisoikeudellisen sopimuksen, jonka yksipuolinen rikkominen olisi vastoin perustuslaissa säädettyä omaisuudensuojaa ja sopimusosapuolen nauttimaa oikeutettujen odotusten periaatetta.

Raideliikennelain mukaisten korvausten osalta kyse oli siitä, että raiteilla sattuneen onnettomuuden seurauksena raideliikenteen järjestäjä olisi uuden eläkelain mukaan ollut velvollinen korvaamaan eläkekustannukset onnettomuudessa työkyvyttömäksi tulleelle uhrille – tämä olisi muuttanut radikaalisti mahdollisesti liikenteenharjoittajalle koituneiden vahingonkorvausten määrää.

Opiskelijajärjestöistä lausunnot antoivat Allianssi, SYL ja Sakki. Allianssin ja SYL:n lausunnot olivat pitkälle samojen argumenttien pohjalle rakennettuja kuin aiemmat, hallituksen esityksen luonnosvaiheessa annetut kirjalliset lausunnot. Allianssi oli pysynyt kesän kannassaan uskollisen ryhdikkäästi. Lausunto oli muutoin pilkkuja myöten aiemmin annetun lausunnon kopio, vain yhden kappaleen paikka oli siirretty lausunnon keskeltä koko lausunnon päättäväksi viimeiseksi kanneetiksi.<sup>171</sup> SYL:n lausunto oli niin ikään lähes identtinen kesäkuun lausunnon kanssa. Kanta oli kuitenkin tiukentunut, sillä nyt SYL oli *pettynyt* eikä *hieman pettynyt*

---

<sup>171</sup> Allianssi 2015 b.

uudistuksen koskemiin ikäryhmiin. Ylioppilasliikkeen näkökulmasta uudistus olisi pitänyt tehdä aiemmin ja sen olisi pitänyt koskea kaikkia työelämässä olevia ikäryhmiä. SYL oli lisännyt lokakuun kannanottoonsa kappaleen verran kritiikkiä EMU-puskureiden käyttöaikeille. EMU-puskurit ovat Suomen euroalueeseen liittymisen yhteydessä kerättyä vararahastoa, jolla on ollut tarkoitus varautua talouden häiriöihin ja suhdannemuutoksiin aikana, jolloin devalvaation mahdollisuutta ei enää yhteisvaluutan vuoksi ole. EMU-puskureiden käyttöä on siitä pitäen politiikassa väläytelty tasaisin väliajoin joko eläkkeenmaksuun tai johonkin muuhun, kuten esimerkiksi infrahankkeisiin<sup>172</sup>.

Sakki ry kiitteli omassa lausunnossaan uudistusta ja toivoi painokkaasti huomiota kiinnitettävän jatkossa työhyvinvointi- ja työssäjaksamisasioihin. Erityiskiitokset Sakilta sai eläkkeen kertymisikärajan alentaminen, jos kohta siihen kaivattiin vieläkin rohkeampaa otetta ja yrittäjien palkansaajista eriävästä ikärajausta luopumista.

Eläkelaki lähetettiin arvioitavaksi perustuslakivaliokuntaan. Se otti totutusti kantaa lakiesitykseen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa sekä 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvaa koskevien pykälien kautta lakiesitystä tarkastelemalla. Perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat olivat melko yksimielisiä siitä, että laki voitiin käsitellä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä<sup>173</sup>. Eniten pohdittiin linjausta julkisen alan ammatillisten eläkeikien nostamiseen ja sen sopimusoikeudelliseen luonteeseen. Kriittisin asiaa kohtaan oli Tuomas Ojanen, joka lausunnossaan piti nimenomaan ammatillisen eläkeiän valinneiden opettajien kohdalla heidän oikeutettuja odotuksiaan loukatun. Ojasen mielestä tämä perustuslakivaliokunnan sihteeristön hankkiman lisäselvityksen valossa paljastunut epäkohta vei pohjan aukottoman valtiosääntöoikeudellisen arvion tekemiseltä. Toisaalta Ojanen kiitti lakiesityksen poikkeuksellisen vahvaa sukupuolivaikutusten arviointia.<sup>174</sup>

Sosiaali- ja terveystoimi ei juurikaan ottanut lausuntokierroksen huolia huomioon, vaan argumentoi ongelmakohtat nurin esityksen mukaisella tavalla<sup>175</sup>. Tästä voi päätellä jotain valmistelun vahvuudesta. Toisaalta lausuntokierroksella muutosten tulo esityksiin kuultavien tahojen kautta ei ole kovin yleistä. Vaikka tahoja lausuntokierroksilla kuullaankin, heitä ei välttämättä kuunnella. Eniten valtaa Keinäsen tekemän tutkimuksen mukaan mietintövaliokun-

---

<sup>172</sup> Esim. MTV3 2013; Suomenmaa 2015; Nieminen 2016.

<sup>173</sup> PeVL 5/2015 vp.

<sup>174</sup> Ojanen 2015.

<sup>175</sup> StVM 5/2015 vp.

nissa on asiaa valmistelleen ministeriön edustajilla, toiseksi eniten riippumattomilla asiantuntijoilla ja professoreilla. Kolmantena vaikutusvaltarappusilla oli muiden kuin asiaa valmistelleen ministeriön edustajilla. Mielenkiintoisena anekdoottina Keinäsen havainnoista todettakoon, että työmarkkinajärjestöillä katsottiin olevan vasta neljänneksi eniten valtaa mietintövaliokuntaan. Ottaen huomioon eläkelakien tekotavan vahvassa työmarkkinajärjestöjen ohjauksessa tämä on kiintoisa kuriositeetti.<sup>176</sup> Kuvaavaa on, että suurista työmarkkinajärjestöistä EK ja STTK eivät edes vaivautuneet lausumaan hallituksen esityksestä. Kun oman työn jälki kuultaa tarpeeksi voimakkaana paperista, ei sitä ole tarpeen ryhtyä kommentoimaan. SAK:n lausunto oli käytännössä sivun mittainen myötäsukaan silittely käsillä olevasta uudistuksesta. Akavalla sen sijaan oli kritisoitavaa, sillä juuri sen jäsenistöön osuivat lausuntokierroksella esiin nousseet ongelmat ammattisotilaiden reservin täydennyksestä ja julkisalojen ammatillisten eläkeikien korottamisesta. Akava tosin myös jätti allekirjoittamasta eläkesovun, kun korotetuille karttumille ei tullut Akavan näkökulmasta katsoen tarpeeksi kannattavaa korvaajaa. Akava ei kuitenkaan kaatanut eläkesopua esimerkiksi lakkouhkauksin, vaikkei se ollutkaan sopuun tyytyväinen.

Eduskunnan toisessa käsittelyssä vasemmistoliiton Anna Kontula toteutti lähete keskustelussa tekemänsä uhkauksen ”*pyhän kolmikannassa sovitun esityksen kaatamisesta järkipuhein*”. Hän teki eläkeuudistuksen hylkäysesityksen puoluetoverinsa Matti Semin kannattamana. Molemmat perustelivat hylkäysesitystä raskaita töitä tekevien työläisten lyhemmällä eliniällä ja siten huonommalla mahdollisuudella nauttia eläkkeestä<sup>177</sup>. Äänestyksessä hylkäysehdotus äänestettiin odotetusti nurin äänin 157–4<sup>178</sup>.

#### 4.5 Papereiden perusteella: Kuka kätilöi nuorten eläkkeet?

Hallituksen esityksen valmistelu toisti työeläkelainsäädännön valmistelussa vuosikymmeniä hiottua tapaa: työmarkkinajärjestöjen neuvotteluista tehtiin muistiinpanot lain muodossa<sup>179</sup>. Kirjallisten lähteiden perusteella voi tehdä joitakin johtopäätöksiä vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelusta. Käsittelen niitä seuraavaksi.

---

<sup>176</sup> Keinänen 2011.

<sup>177</sup> PTK 66/2015/7 vp.

<sup>178</sup> PTK 68/2015/11 vp.

<sup>179</sup> Louekoski 1997.

- 1) Eduskunnalla ei juurikaan ollut liikkumavaraa eläkepäättöksen suhteen – ja se tuntui olevan osaansa tyytyväinen.
- 2) Ratkaisut eläkesopimuksen tarkasta sisällöstä tehtiin jo takavuosikymmeniltä tuttuun tyyliin työmarkkinajärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa.
- 3) Hallitusvalta ei ollut silti osaton ja työmarkkinaosapuolten syrjäyttämä eläkeratkaisun hionnassa. Se oli asettanut selvät tavoitteet ratkaisulle.
- 4) VM:n Jukka Pekkarisen johtama asiantuntijatyöryhmä, joka pohjusti neuvotteluja koamalla tutkimustietoa ja julkaisemalla raportin *Suomen eläkejärjestelmän sopeuttaminen eliniän pitenemiseen*, oli ratkaisun suhteen todella merkittävässä osassa.
- 5) Nuorten kirjalliset tavoitteet toteutuivat eläkeuudistuksessa jopa yllättävän hyvin.

Eduskunnan lähetekeskustelusta paistoi selvä tyytyväisyys työmarkkinajärjestöjen yhteiseen ratkaisuun, jossa valtio oli ollut mukana. Joihinkin yksityiskohtiin esitettiin huolia, joihin myös valiokuntakäsittelyssä pureuduttiin tai jopa jätettiin huomiotta. Aiempien uudistuksien aikaan valittujen ammatillisten eläkeikien suojaa pohdittiin perustuslakivaliokunnassa. Sotilaiden eläkeiän korotuksesta aiheutuneet vaikutukset reserviin sen sijaan jätettiin käytännössä puolustushallinnon myöhemmin ratkaistavaksi, eikä sen annettu hidastaa eläkelakien säätämistä. Oli käytännössä kaikkien osapuolten tiedossa, että elinikien nousemisen myötä elinikää on nostettava ja eläke-etuuksia siten tavalla tai toisella heikennettävä. Tehtävä oli pakollinen, muttei varsinaisesti helppo tai miellyttävä. Kaiken lisäksi puolueilta puuttui konkreettinen osaaminen eläkeasioihin liittyvissä kysymyksissä. Työmarkkinajärjestöillä oli vahva historiasta kummunnut mandaatti eläkejärjestelmää koskevista päätöksistä, jota se on eri vaiheissa historiaa varjellut enemmän tai vähemmän mustasukkaisesti. Työmarkkinajärjestöillä ei ollut minkäänlaista intressiä päästää poliitikkoja tekemään päätöksiä eläkepolitiikan vaikealla, asiantuntemusta vaatineella kentällä. Eduskunnassa myös tunnuttiin puheenvuorojen perusteella pääosin luottavan eläkeuudistuksen taustalla olleeseen valmisteluun. Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2014 raportissa arveltiin, että poliittisille päätöksentekijöille eli eduskunnalle suora päätöksenteko eläkkeistä olisi ollut monimutkaisempaa, koska äänestäjät tuskin palkitsisivat yhtäkään puoluetta eläke-etujen leikkaamisesta<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, s. 137.

Hallitus vaikutti olleen työmarkkinaneuvottelujen viitoittaja. Se sitoi työmarkkinajärjestöt tahtoonsa uudistuksen aikataulusta ja tavoitteista ensin työurasopimuksella, sitten työllisyys- ja kasvusopimuksella ja lopulta tarkkojen täytettävien reunaehtojen osalta kevään 2014 kirjallisella sopimuksella. Sen allekirjoittamalla työmarkkinajärjestöt lupasivat neuvotella syksyn 2014 mennessä edellisenä syksynä hallituksen laatiman rakennepoliittisen paketin mukaisen eläkeratkaisun. Valtio antoi siis tehtävän ja maalin työmarkkinajärjestöille, jotka ottivat tehtävän vastaan, mutta saivat itse päättää, miten maali saavutettaisiin. Valtiolla oli lisäksi oma mies neuvotteluissa, kun valtiovarainministeriön Jukka Pekkarinen oli pitämässä paitsi valtion tavoitteista huolta, myös koordinoi laskennan eläkeratkaisun vaikutuksen kestävyysvajeeseen.<sup>181</sup> Työmarkkinajärjestöt vaikuttivat hyväksyvän melko kivuttomasti roolinsa ja reunaehdot ratkaisulle. Työntekijäliitoissa tavoitteissa pysyminen puretti hammasta enemmän, kun taas Lasse Laatusen piti EK:n tiukasti hallituksen kanssa sovitussa tavoitteessa.<sup>182</sup>

Asiakirjojen perusteella niin sanotulla Pekkarisen työryhmällä oli erittäin suuri vaikutus lopulliseen käytännön eläkeratkaisuun. Työryhmä koostui eri asiantuntijoista<sup>183</sup>, jotka tekivät huolellisen taustaselvityksen eläkeratkaisun pohjaksi ja kokosivat aihetta käsitellyttä tutkimusta ja koordinoivat myös tarvittavan lisätutkimuksen tekoa. Käytännössä työryhmä esitteli työssään rajatun määrän keinoja, joista työmarkkinajärjestöt saivat valita ne, jotka täyttivät valtion asettamat tavoitteet. Valmistelutyö oli vahvaa. Kun kyseessä on niinkin vaikea kokonaisuus kuin eläkejärjestelmän uudistaminen, on todellinen käsitys järjestelmään tehtävistä muutoksista vain harvojen yksinoikeus. Monellakaan taholla ei kerta kaikkiaan ole ymmärrystä, miten eri parametrien muuttaminen vaikuttaa kokonaisuuteen. Jo muutosten harkinta vaatii suurta asiantuntemusta, joten on väistämätöntä, että yksityiskohtien formuloinnissa aiheen syväasiantuntijoille kasautuu paljon vaikutusvaltaa. Eläkesopimuksessa se näkyi konkreettisesti siten, että lähes kaikki ratkaisut työuraeläkettä lukuun ottamatta oli kirjoitettu ja kuvattu jo Pekkarisen työryhmän raportissa. Raportissa olleita toimenpiteitä oli valikoitu lopulliseen ratkaisuun, mutta niitä ei juurikaan muokattu, vaan otettiin käyttöön sellaisenaan.

---

<sup>181</sup> Ks. esim. *Yle* 2014 b; *Talouspolitiikan arviointineuvosto* 2015, s. 131–133.

<sup>182</sup> *Laatusen–Nieminen* 2017, s. 164.

<sup>183</sup> Puheenjohtajansa, valtiovarainministeriön ylijohtaja Jukka Pekkarisen lisäksi selvitysryhmän jäseninä toimivat ylijohtaja Outi Antila (STM), johtaja Seija Ilmakunnas (Palkansaajien tutkimuslaitos), osastopäällikkö Olli Kangas (Kela), toimitusjohtaja Jukka Rantala (ETK), johtaja Hannu Uusitalo (ETK), hallintoneuvos Timo Viherkenttä (korkein hallintooikeus) ja toimitusjohtaja Vesa Vihriälä (Etlä). Selvitysryhmän asiantuntijasihteerinä toimivat finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo (VM) ja johtaja Mikko Kautto (ETK). Lisäksi sihteeristön työhön osallistuivat finanssisihteerit Juho Kostiaainen (VM) ja finanssisihteerit Mauri Kotamäki (VM). (Eläketurvakeskus 2013, s. 35).



Oikeastaan voi ajatella, että asiantuntijatyöryhmän mielikuvitus ja päättämät tutkimuskysymykset sekä selvitykset määrittelivät pitkälti sitä, mihin suuntaan eläkejärjestelmää lähdetäisiin edessä olevissa neuvotteluissa viemään<sup>184</sup>. Toisaalta hekään eivät kehittäneet vaihtoehtojaan tyhjältä, vaan tukeutuivat aiempiin aiheesta tehtyihin selvityksiin ja raportteihin ja esitettyihin vaihtoehtoihin. Huonommillakin perusteilla on lakeja maahan säädetty.

---

<sup>184</sup> Ks. *Talouspolitiikan arviointineuvosto* 2015, s. 130–131, 138–140.

## 5 KUVA NUORTEN VAIKUTUSVALLASTA TÄYDENTYY ELÄKE-NEUVOTTELIJOIDEN NÄKEMYKSELLÄ

### 5.1 Haastatteluiden antia analysoitiin aineistolle esitettyjen kysymysten kautta

Tekemieni asiantuntijahaastatteluiden kesto vaihteli lyhimmistä tunnin mittaisista haastattelusta reilun kahden tunnin mittaisiin haastatteluihin. Tyypillisin haastattelun kesto oli tunti ja 20 minuuttia. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin.<sup>185</sup> Koska mielenkiintoni kohdistuu siihen, mitä prosessissa tapahtui, olen litteroinut haastattelut varsin karkeasti – litterointien perusteella ei esimerkiksi pystyisi tutkimaan haastatteluvuorovaikutusta.<sup>186</sup> Sen sijaan haastattelut keskittyen niiden keskeiseen tietosisältöön. Raakalitteraatio on kirjoitettu puhekieliseen muotoon sisältäen muun muassa epätäydelliset virkkeet ja väärät kongruenssimuodot. Pieniä taukoja, suurinta osaa äännähdyksistä tai epäröinnin tai ironian merkkejä en litteroinut. Kun valitsin lopulliset sitaatit tutkimusraporttiin, muokkasin virkkeistä luettavimmat ja toin niitä lähemmäs yleiskieltä luettavuuden ja selvyyden nimissä. Karsin litterointien välistä päättymättömiä virkkeitä ja täytesanoja, jotka tekivät sanomasta vähemmän ymmärrettävän. Näin haastateltavien sanomisista on saatu helppolukuiset, mutta silti uskolliset haastateltavien sanomalle. Nikanderin mukaan tekstiksi purettu puhe osana haastattelujen pohjalta tehtyä tutkimusraporttia tuo laadullisen aineiston lähelle lukijaa, lisää analyysin läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa lukijan tekemät tulkinnat ja uudelleenanalyysit.<sup>187</sup>

Esitin litteroidulle asiantuntijahaastattelumateriaalille kolme kysymystä pohjautuen kirjallisten lähteiden antamaan tietoon eläkelainsäädännön uudistuksesta. Kysymykset olivat seuraavat:

- 1) Keihin kaikkiin haastattelemistani tahoista nuoret edunvalvojat pitivät yhteyttä ennen neuvotteluja ja niiden aikana? Millaista yhteydenpito oli haastateltavien näkökulmasta?
- 2) Miten nuorten kannat muotoutuivat keskeisiltä osiltaan niin lopullisen uudistuksen kaltaiseksi? Kenen tavoitteilta ne vaikuttivat?

---

<sup>185</sup> Litteroitua haastattelumateriaalia kertyi kaikkinsa noin 90 sivua kirjoitettuna Calibri-fontilla fonttikoolla 11 ja rivivälillä 1.

<sup>186</sup> Noudatan litteroinnissani Ruusuvuoren (2010) näkemystä, s. 424–425.

<sup>187</sup> Nikander 2010, s. 432–433.

- 3) Mikä oli valtion rooli lainsäädännön valmistelua edeltäneen työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvaiheen aikana? Miten nuorten tavoitteiden kannalta suosiollisten ratkaisujen taakse päädyttiin?

Kysymykset muotoutuivat johdoksina varsinaisista tutkimuskysymyksistäni ja tarkentuivat yllä olevaan muotoon. Näihin kysymyksiin edellisessä pääluvussa käsitelty kirjallinen aineisto ei kyennyt vastaamaan mielestäni joko lainkaan tai ainakaan riittävällä tarkkuudella. Osin kysyin kysymykset myös suoraan haastateltavilta haastatteluiden aikana, mutta vastaukset yllä mainitsemiini kysymyksiin piirtyivät esiin myös muista haastateltaville esitetyistä kysymyksistä. Yleisin käyttämäni haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä. Jokaista haastateltavaa varten haastattelurunkoa muokattiin hieman. Haastattelutilanteissa esiin tulleet seikat muovasivat kutakin haastattelutilannetta omanlaisekseen.

Ryhmittelin kunkin haastateltavan litteroidut kommentit teemoittain kunkin kysymyksen alle, minkä perusteella muodostin kokonaiskuvan kustakin teemasta verraten esille tulleita asioita kirjallisten lähteiden antamiin tietoihin. Tarkastelin haastateltavien sanomaa kriittisesti suhteessa toisiinsa. Kolmessa seuraavassa alaluvussa käsittelen järjestyksessä kunkin edellä esittämistäni kysymyksistä ja analysoin haastateltavien sanomaa. Haastateltavilta on nostettu esiin nimettyjä sitaatteja, joihin analyysiani nojaan. Samalla piirtyy myös kuvaa siitä, miten eläkeuudistuksesta käydyt neuvottelut kuljivat.

Tämän pääluvun viimeinen alaluku muotoutui osaksi haastatteluanalyysia toisella tavoin kuin yllä kuvaamani kolme muuta osuutta. Viimeisessä alaluvussa arvioin sekä haastatteluiden että kirjallisten lähteiden pohjalta nuorten vaatimusta päästä päättämään eläkkeistä ja peilaan sitä tuohon aikaan voimassa olleeseen säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen. Kyseinen alaluku nojaa hieman kolmea muuta vähemmän haastattelumateriaaliin, sillä haastateltavien antamat näkemykset eivät anna samassa määrin vahvoja vastauksia ja tukea analyysille kuin kolmen aiemman alaluvun kohdalla. Kuitenkin haastateltavien näkemyksen esilletuonti on olennaista, sillä eläkevallan käyttäjinä haastateltavien näkemyksellä on vaikutusta siihen, miten realistisesti nuorten pyrkimykset vaikutusvaltansa lisäämiseen otetaan.

Mikäli resurssit antaisivat myöten, voisi toinen, tarkentava haastattelukierros antaa entistä paremman käsityksen aiheesta. Lisäksi haastateltavat olisivat paremmin orientoituneet aiheeseen ja saattaisivat muistaa lisää asioita ensimmäiseen haastattelukertaan nähden. Osa haastateltavista myös viittasi omiin neuvottelujen aikaisiin muistiinpanoihinsa, joihin tutustuminen epäilemättä toisi tarkempaa kuvaa tapahtumien kulusta.

## 5.2 SAK veti nuoret mukaan, Etelärantaa ei uskallettu lähestyä

*”Nuoret itse asiassa osallistuivat tähän neuvotteluprosessiin aika paljon. Ja minä voin kertoa, mikä se syykin on.”<sup>188</sup>*

Riitta Väkeväisen niin ikään nuorten vaikutusta eläkeuudistukseen koskeneesta tutkimuksesta ja sen haastattelumateriaalista saa osin sen käsityksen, että nuorisojärjestöt pitivät yhteyttä tasaisesti kaikkiin neuvotteluosapuoliin. Oman haastatteluaineistoni perusteella näin ei kuitenkaan ollut. Nuorten yhteydenpidossa eri tahoihin oli merkittäviä eroja. Nuoret vaikuttivat neuvotteluihin ensi sijassa palkansaajajärjestöjen kautta.

SAK:n eläkeneuvottelujen aikaisen puheenjohtaja Lauri Lylyn mukaan nuorisojärjestöt olivat tiiviisti mukana SAK:n neuvotteluprosessissa jo vuonna 2013. Eläkeaihe oli noussut esiin SAK:n ja nuorisoyhteistyö Allianssin säännöllisessä tapaamisessa. Kannoissa oli huomattu paljon yhteneväisyyksiä: eläkekarttuman ikärajan tuominen alaspäin niin, että eläke alkaisi karttua nuorempana tehdystä työstä, eläkemaksun tason nosto ja palkansaajan työeläkemaksun ottaminen mukaan siihen palkkapottiin, josta eläke tulevaisuudessa lasketaan. Lylyn mukaan Allianssi otettiin jopa mukaan rakentamaan SAK:n eläkeneuvottelutavoitteita. Yhteistyö jatkui SAK:n Katja Veirton mukaan koko neuvottelujen ajan.

*”Se oli sellaista, että nuorisojärjestöt kävivät SAK:ssa säännöllisesti. Siellä oli aina, en muista, oliko se nyt sitten parin viikon, kolmen välein, aina tavattiin heitä. Aina jotain tiettyä teemaa katsottiin tarkemmin ja katsottiin ja puhuttiin. Minä olen ymmärtänyt, että myös muissa järjestöissä on ollut tämän tyyppistä. Se käsitys minulla oli, että SAK oli kaikista aktiivisin siinä yhteydenpidossa.”<sup>189</sup>*

Eläkeneuvotteluissa jo useamman kerran ollut Lauri Lyly piti tiivistä yhteydenpitoa poikkeuksellisenä ja uudenlaisena aiempiin neuvottelukertoihin verrattuna. Julkisuuteen vahvasta yhteydestä ja säännöllisistä tapaamisista ei puhuttu, joskaan ei suuresti salailtukaan. Nuoret eivät kuitenkaan pitäneet läheskään samanlaista yhteyttä muihin työmarkkinajärjestöihin. STTK:n Palola kertoi haastattelussa panneensa nuorten aktiivisuuden merkille eritoten julkisuudessa:

*”Semmoista suoranaista vaikuttamista en koe tapahtuneen, että olisin ollut lobauksen kohteena. Mutta semmoista yleistä kiinnostusta. Ja minäkin olin useissa nuorisojärjestöjen tilaisuuksissa kertomassa, mitä me tavoittelemme. - - Meidän viesti oli se, että me haemme nuorille oikeudenmukaisempaa ratkaisua, kuin mitä olemassa oleva oli.”<sup>190</sup>*

---

<sup>188</sup> Lauri Lylyn (SAK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>189</sup> Katja Veirton (SAK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>190</sup> Antti Palolan (STTK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

Akavan suuntaan yhteydenpito vaikuttaa olleen tiiviimpää, joskaan ei yhtä järjestelmällistä kuin SAK:n kohdalla. Akavan Pekka Piispanen mukaan nuorten edustajia pyydettiin muun muassa Akavan hallitukseen keskustelemaan eläketeeemoista – paikalla oli mainittuina järjestöinä SYL ja SAMOK. Piispanen muisti haastattelussa muutamia palkansaajajärjestöjen yhteisiä tapaamisia, joihin nuorisojärjestöjä oli kutsuttu paikalle. Piispanen korosti myös Akavan oman nuorisojärjestön rakenteellista edustusta ja käytäntöä, jossa Akavan opiskelijoiden puheenjohtajalla on läsnä- ja puheoikeus kokouksessa. Etelärantaan EK:n vieraaksi nuoret eivät juurikaan antautuneet keskustelemaan.

*”Jos nuorisojärjestöt haluavat lobata päättäjiä tai edunvalvontajärjestöjä, niin silloin pitää lobata tai kertoa, mitä halutaan, eikä luottaa siihen, että me luetaan ja seurataan mediaa, että mitähän mieltä nuorisojärjestöt ovat. Jos äänen haluaa kuuluville, se pitää kertoa”,<sup>191</sup>*

sanoi EK:n Vesa Rantahalvari kysyttäessä nuorten vaikuttamisyhteyksistä työnantajien suuntaan. Hän muisti ainakin SYL:n ja Allianssin tavanneen hänet pariin otteeseen vuoden 2013 aikana, samoin nuorten äänekkään julkitulon omien eläkeneuvottelujensa tiimoilta keväällä 2014. Rantahalvarilla ei ollut tiedossa nuorisojärjestöjen vahva yhteydenpito SAK:hon, toisin kuin esimiehellään Lasse Laatusella.

*”Me emme työnantajapuolella pitäneet nuorisojärjestöihin yhteyttä, kun me tiesimme, että SAK:lla ja STTK:lla ja ehkä Akavallakin oli näihin omiin opiskelija- ja muihin järjestöihin keskusteluyhteys. En koskaan kysynyt, että oletteko te tavanneet ja mitä olette puhuneet ja näin päin pois.”<sup>192</sup>*

Valtiovarainministeriön kanssa keskusteluyhteyttä ei ollut ainakaan Jukka Pekkarisen suuntaan. Pekkarisen kertoman mukaan hän ei tavannut nuorten edustajia lainkaan. Sen sijaan Jukka Rantalan haastattelun mukaan nuorisojärjestöt käyttivät Eläketurvakeskusta asiantuntijatiedon lähteenä samoin kuin työmarkkinajärjestöt. Kiinnostus ETK:n tarjoamaa eläketietoutta kohtaan heräsi vuoden 2013 paikkeilla, kun nuorisojärjestöt olivat hiomassa kantojaan. Sittenmin säännöllinen yhteydenpito järjestöjen kanssa on jatkunut. Nuorisojärjestöt myös testauttivat ETK:lla vaatimuslistansa realistisuutta ja pyysivät osoittamaan niistä mahdollisia ristiriitaisuuksia ennen niiden julkaisua.<sup>193</sup> Mahdolliset kritiikin paikat on hyvä testata ennen julkisuuteen menoa, jotta kritiikkiin pystyy vastaamaan.

---

<sup>191</sup> Vesa Rantahalvarin (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>192</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>193</sup> Jukka Rantalan (ETK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

Haastateltavat vahvistivat sen, että nuorisojärjestöjen kiinnostus eläkeuudistukseen ja lainsäädännön tekoon oli suurempaa kuin kertaakaan aiemmin. Jopa niin suurta, että sitä hieman ihmeteltiin – tosin kuitenkin hyvin positiivisessa, tervetulleeksi toivottavassa sävyssä:

*”Jotkut välillä sanoivatkin, että näistä SYL:istä ja kumppaneista on tullut eläkepoliittisia edunvalvojia!”<sup>194</sup>*

Haastatteluissa ounasteltiin, että julkiseen keskusteluun voimakkaasti noussut tema demografisista muutoksista johtuvista julkisen talouden menopaineista eli kestävyysvajeesta vaikutti nuorisojärjestöjen kiinnostuksen heräämiseen. Pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat ongelmat julkisen talouden rahoittamisessa aikaansai sen, että nuorten näkemyksiä myös alettiin peräänkuuluttaa. Väkeväisen mukaan nuorisojärjestöjen edustajat itse kokivat, että heiltä odotettiin näkemyksiä rahoituskysymyksistä, mukaan lukien eläkkeiden rahoitus.<sup>195</sup> Myös skeptisten asenteiden esiintuominen eläketurvan osalta nähtiin yhdeksi syyksi ottaa osaa eläkkeistä käytävään keskusteluun:

*”Olen miettinyt monta kertaa, mistä nuorten kiinnostus johtui. Kyllä se oli tämä, että julkisuuteen tuli useammin ja voimakkaammin näkemyksiä, että ette te mitään eläkettä saa. Siis tällaiset heitot!”<sup>196</sup>*

Nuorten edunvalvojat kokivat yhteydenpidostaan päätellen palkansaajaliikkeen läheisemmäksi. Tämä selittynee ammattiliittojen perinteisillä nuoriso-osastoilla ja jäsenhankinnan vuoksi opiskelijaliikkeeseen luoduilla yhteyksillä. Jos muistakin sosiaalipoliittisista asioista on keskusteltu ammattiliittojen kanssa, oli eläketeemalla helppo jatkaa. Työnantajapuolella ei ole samanlaista intressiä pitää yhteyttä nuoriin, eikä valmiina olleita yhteyksiä ollut hyödynnettäväksi eläkepoliittisessa keskustelussa. Nuorten edunvalvontaa ajatellen yhteydenpito myös EK:n suuntaan olisi ollut kannattavaa.

### 5.3 Nuorten tavoitteita – mutta myös pääasiassa palkansaajien tavoitteita

Mihin väliin vahvassa kolmikantaisessa valmistelussa nuorten etujärjestöt sijoittuivat vaatimuksineen? Nuorisojärjestöjen tavoitteet menivät yllättävänkin suurelta osin läpi varsinaiseen uudistukseen. Kaikkinensa nuorisojärjestöissä voidaan olla tyytyväisiä lopputulokseen, sillä tavoitelistasta sai ruksia onnistumisen merkiksi useamman rivin kuin mitä sinne jäi saavutta-

---

<sup>194</sup> Pekka Piispasen (Akava) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>195</sup> Väkeväinen 2016, s. 38–39.

<sup>196</sup> Antti Palolan (STTK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

mattomia tavoitteita. Merkittävä kysymys on, millaisia nuorten tavoitteet olivat muuhun neuvottelukenttään nähden ja oliko vaikuttamistyöllä ylipäänsä merkitystä laiksi säädetyn eläkeratkaisun kannalta. Täyttyivätkö nuorten tavoitteet heidän ansiostaan vai heistä huolimatta?

Nuorisojärjestöt tulivat osalliseksi eläkekeskustelua keskelle vuosikymmenten jatkumoa. Ylipäänsä niin sanotun alkupisteen määrittäminen vuoden 2017 eläkeuudistukseen johtaneesta keskustelusta on vaikeaa. Matti Vanhasen Rukan lumilla hiihtelyn jälkeen tehty julkinen ilmoitus eläkeiän nostosta nosti aiheen isosti julkisuuteen ja kriisiytti samalla keskustelun pitkäksi aikaa, mutta keskustelu oli lähtenyt liikkeelle jo aiemmin. Tiedossa oli ollut, että eläkejärjestelmää olisi korjattava, sillä maksutasapaino ei ollut kunnossa.

*”Kaikille oli selvää, että tämä (vuoden 2005 eläkeuudistus) ei tule riittämään, vaan vähän ajan päästä tullaan neuvottelupöytään uudestaan. Sittenhän sitä alettiin valmistella vähemmän tai enemmän tietoisesti 2008 tai 2009. Sitten Rukan lumien hiihtelyt – 2009:kö se oli? Eihän se ollut mikään Vanhasen päähänpisto Rukan lumilla silloin 2009. Sitä uudistustahan oli valmisteltu muutenkin. Taus-tallahan siellä oli se valtioneuvoston kanslian joku raportti, jota muun muassa Vesa Vihriäläkin oli tekemässä.”<sup>197</sup>*

*”Kyllä esimerkiksi työeläkemaksusta on nähty tosi kauan, että siellä tulee olemaan maksukorotuspaineita ja muuta. Että ei ole ehkä riittävällä tarkkuudella lähdetty aiemmin, se on vaikea kysymys tietysti. Jo silloin 2005 uudistuksessa nähtiin, että siellä on hirveät – ei nyt hirveät – mutta oli joka tapauksessa usean prosenttiyksikön maksukorotuspaineet olemassa.”<sup>198</sup>*

Huomionarvoista on, että nuorten etujärjestöillä ei ollut pitkää kokemusta eläkepoliittisesta keskustelusta. Eläkekantojen muovaaminen oli aloitettava opiskelulla. Haastateltavat kuvasivat yhteydenpitoa nuorten etujärjestöjen kanssa pääasiassa tietojen ja näkemysten vaihdoksi. Nuoret olivat paitsi hakemassa tietoa itselleen, myös testaamassa omia näkemyksiään järjestöjen eläkeasiantuntijoilla – varsinkin yhteydenpidon alkuvaiheissa. Nuoria edustavilla järjestöillä oli vapaus muodostaa oma kantansa ilman aiempia omasta järjestöhistoriasta tulevia painolasteja tai ennakkonäkemyksiä. Jos vertaa nuorten etujärjestöjä neuvotteleviin työmarkkinajärjestöihin, on nuorten etujärjestöjen edustajilla huomattavasti helpompi tilanne osallistua eläkepoliittiseen keskusteluun. Nuorisojärjestöjen jäsenistö ei ole kauttaaltaan kiinnostunut omista eläkkeistään, vaan yhteiskunnallisen mielenkiinnon kohde on enemmän omaa elämää lähempänä olevissa, esimerkiksi opiskeluun liittyvissä ilmiöissä. Nuorten etujärjestöjen ei tarvitse siten pelätä oman kenttensä reaktioita tai puolustella kantoja samassa mittakaavassa kuin työmarkkinajärjestöjen on tehtävä jäsenistölleen. Haastattelujen perusteella osalle

<sup>197</sup> Vesa Rantahalvarin (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>198</sup> Katja Veirton (SAK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

SAK:n jäsenistöä eläkkeisiin liittyvät realiteetit olivat vaikeat hyväksyä. STTK:n Antti Palola kertoi haastatteluissa saman suuntaisesti.

*”Kyllähän minäkin sain paljon kritiikkiä sen 2014 puheen jälkeen. Silloin lehdet kirjoittivat, että Palola on valmis nostamaan eläkeikää. Ne unohtivat sitten ne reunaehdot, se on toinen juttu. Kyllä tuli paljon kritiikkiä. Minä sain paljon muista järjestöistä kritiikkiä. Se oli paljon tämmöistä pelipolitiikkaa. Että ehkä väärän keskusjärjestön puheenjohtaja ensimmäisenä sanoi, että me nostamme eläkeikää. Tulihan tosi kitkerää palautetta omiltani! - - Vaikka sanon, että realiteetit puhuvat, niin vaikea on mennä esittelemään neuvottelujen aikana lopputulemaa, jossa eläkeikä nousee. - - Vaikka kuinka perustelee sitä, että kun ihmisen ikä pitenee, niin silloin myöskin työssä oloajan ja eläkkeellä oloajan täytyy jollakin tavalla siihen reagoida. Niin kaikki sanovat, että joo, kyllä, mutta ei minun eläkeikäni saa nousta.”<sup>199</sup>*

Nuorilla ei ollut vastaavanlaista painolastia eläkkeisiin liittyvän tavoiteasetannan osalta. Nuorten oli jopa helppo vaatia eläkeikää nostettavaksi, sillä oman jäsenistön osalta eläkeikä ylipäänsä on vasta kaukana tulevaisuudessa väikkyvä tilanne. Kipeät ratkaisut on helpompi tehdä, jos kielteiset vaikutukset ilmenevät vasta pitkän ajan kuluttua. EK:n Vesa Rantahalvari ihmetteli haastattelussa, miksi nuoret ikäpolvet vaativat eläkemaksun nostamista, sillä eturyhmänäkökulmasta katsoen eläkemaksun nosto osuu myös heihin itseensä. Lasse Laatonen otaksui selitykseksi sitä, että ikäluokkien pienetessä korkeampi maksu nykyaikana on tulevien pienempien ikäluokkien osalta oikeudenmukaisempi, kun maksutasoa korotetaan heti. Ylipäänsä haastateltavat kuvasivat nuorten etujärjestöjen tavoitteita pääosin vastuullisiksi ja realistisiksi keskeisten vaatimustensa osalta. Tämä indikoi, että vaatimukset olivat haastateltaville monilta osin mieleisiä. Kenen tavoitteita ne siis oikeastaan olivat?

Haastatteluista ja kirjallisesta materiaalista tekemäni analyysin perusteella nuorten omat kannat muotoutuivat olemassa olevien näkemysten ja ajatusten pohjalle ilman, että nuorten edunvalvojat olisivat varsinaisesti keksineet mitään omaa avausta tai näkemystä, jota olisivat sitten ajaneet neuvotteleville tahoille. Työmarkkinajärjestöt ja eläkeinstituutiot *pääsivät vaikuttamaan nuorten kantoihin jo ennen kuin nuoret niitä varsinaisesti muodostivatkaan*. Nuorisojärjestöt ikään kuin omaksuivat ympärillä olleiden eläkeasiantuntijoiden ja järjestöjen osittain ristiriitaisiakin näkemyksiä ja poimivat niistä itselleen sopivan agendan, jota alkoivat lobata takaisin järjestöjen neuvottelijoille.

*”No minä muistan, että ennen kuin he julkaisivat näitä (tavoitteitaan) niin jonkun verran oli keskustelua, jossa he testasivat niitä. Että onko jotain, mikä niin kuin pistäisi silmään. - - Vaikka tämä, että elinikää on nostettava ja elinaikakerrointa*

---

<sup>199</sup> Antti Palolan (STTK) haastattelu tätä tutkimusta varten.



*sitten kevennettävä, niin – sanon suoraan – se olin minä, joka toin sen ylipäänsä (kaikkien osapuolten tietoon), jotta se oli looginen kokonaisuus. Se on niin, että jos elinikä pitenee vuoden, niin 2/3 hoidetaan tällä eläkeiän nostolla. Eläkeaikahan pitenee silloin siten, että 8 kuukautta menee ikään kuin työuraan ja 4 kuukautta menee eläkeikaan. Elinaikakerroin pienentää eläkettä sen 4 kuukauden eläkettä vastaavasti. Se on yksinkertainen asia, mutta siinä oli jonkin verran voimistelua, että se meni ihmisten kaaliin.”<sup>200</sup>*

*”Jos sitten se kysymyksesi kuului, että mitä nuorisojärjestöt ehdottivat – nämä 5–6 konkreettista asiaa olivat kaikki tuossa meidän paperissa (Pekkarisen asiantuntijatyöryhmän raportti). Sitten kysymys kuuluu, että olivatko ne meidän paperissa siksi, että nuorisojärjestöt niitä ehdottivat, vai siitä huolimatta, että nuorisojärjestöt niitä ehdottivat.”<sup>201</sup>*

*”Koska tuossahan on ihan selvästi luettavissa tietyt tavoitteet! Minä voisin sanoa, että ne ovat STTK:n paperista. Enkä väitä, että ne ovat STTK:n paperista!”<sup>202</sup>*

*”He toivat meille, että tämä olisi tärkeätä, ja yllättäen huomattiin, että ne olivat tosi lähellä – ne olivat melkein samat tavoitteet.”<sup>203</sup>*

Nuorten vaatimuksissa oli mukana myös varsin teknisluontoinen vaatimus ”Työeläkemaksujen vähentämisestä palkasta eläkekertymää laskettaessa on luovuttava.” Useammat haastateltavat totesivat, että tämä oli hyvä esimerkki tavoitteesta, jota nuoret tuskin olisivat tulleet nostaneeksi osaksi tavoitteitaan ilman asiantuntija-apua. ETK:n Jukka Rantala kertoi myös ehdottaneensa yhdeksi vaihtoehdoksi neuvotteluihin paremman eläkekarttuman lisäämistä työuran alkupäähän. Ennen vuoden 2017 uudistusta työuran viimeisinä vuosina oli käytössä korotettu karttuma (1,9%) 52–63-vuotiaille ja superkarttuma (4,5%) yli 63-vuotiaille työssäjatkajille. Työuran viimeisistä työssäolovuosista eläkettä karttui siis vauhdikkaammin. Uudistuksessa korotetut karttumat poistettiin siirtymäajan jälkeen. Isomman eläkekarttuman lisääminen työuran ensimmäisille vuosille olisi sosioekonomisesti oikeudenmukaisempi erityisesti ammatillisen koulutuksen käyneille työntekijöille, joiden työura alkaa nuorena. Ammatillisen koulutuksen käyneet tekevät useammin fyysisesti raskasta työtä, jota jaksaa paremmin nuorempana – tuolloin myös ansiot ovat suuremmat. Vastaavasti korkeassa iässä töissä jaksaminen ei ole yhtä korkealla tasolla, ja korkeakoulutettuihin verrattuna useampi joutuu työkyvyttömäksi. Korkeakoulutetuille aikaisen vaiheen korkeammasta karttumasta ei niinkään olisi hyötyä. Varhaisen vaiheen karttuman ja eläkemaksuvähennyksen eläkepalkasta poistamisen kustannusvaikutusten myötä nuorten edustajat päätyivät Rantalan mukaan tilanteeseen, jossa

---

<sup>200</sup> Jukka Rantalan (ETK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>201</sup> Vesa Rantahalvarin (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>202</sup> Antti Palolan (STTK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>203</sup> Lauri Lylyn (SAK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

vain toista oli kannatettava, sillä molempia ei voisi saada. Nuoret valitsivat tavoitteekseen eläkemaksuvähennyksen poiston eläkepalkasta – mikä oli varmasti viisasta, sillä se oli asia, josta kaikki työntekijäosapuolet olivat samaa mieltä. Sen sijaan kiista työuran loppupään korotetuista karttumista johti lopulta siihen, ettei Akava hyväksynyt työmarkkinaosapuolten sopimusta eläkeuudistuksesta lainkaan.

Olivatko nuoret sitten täysin kokeneempien eläkeasiantuntijoiden vietävissä tavoitteidensa suhteen? Näkemykseni mukaan tilanne eläkeneuvotteluihin mennessä oli nuorille monella tapaa edullinen. Eläkeiän nostoon oltiin henkisesti varauduttu usean vuoden keskustelun jälkeen ja runsaasti otsikoissa ollut kestävyysvajekeskustelu asetti koko eläkeuudistuksen päätavoitteeksi järjestelmän paremman kestävyuden ja eläkemaksujen ja -etuuksien paremman tasapainon eri sukupolvien välillä. Näin ollen koko neuvottelut oli viritetty siten, että täyttäessään päätavoitteensa ne koituisivat tuleville sukupolville eduksi. Valtio vielä vahvisti tilannetta sitomalla järjestöt tahtoonsa kirjallisella sopimuksella, jonka mukaan tulevan eläkeratkaisun olisi laskettava kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeellesiirtymisikä 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tulevista sukupolvista huolenpito oli suoranainen neuvottelujen teema. Useampi järjestö perusteli tavoitteitaan reilummalla lopputuloksella nimenomaan nuorille ikäpolville. Esimerkiksi Työeläke-lehden haastattelussa vuonna 2013 esiintyneet EK:n Lasse Laatusen ja SAK:n Lauri Lyly ilmoittivat molemmat puolustavansa edessä olevissa neuvotteluissa nuorten asiaa, tosin omista lähtökohdistaan: SAK kertoi ajavansa nuorten asiaa vaatimalla eläkemaksuja ylös, EK taas kertoi pyrkivänsä samaan päämäärään vaatimalla eläköitymisikää ylös.<sup>204</sup> Nuorten etujärjestöjen tavoitteiksi tulivat molemmat keinot, ei vain toinen.

Haastattelussa monet haastateltavat reflektoivat järjestöjen ilmoittautumista nuorten ja tulevien ikäpolvien asian ajajaksi. Useimmat kokivat, että huoli tulevien sukupolvien asemasta eläkeuudistuksen jälkeen oli aitoa ja sen toteutumista mietittiin tosissaan, eikä vain korulauseiden tasolla. Lisäksi neuvottelijat korostivat voimakkaasti sitä piirrettä, että eläkelakeihin säädetyt muutokset heikensivät käytännöllisesti katsoen kaikkien muiden neuvotteluissa mukana olleiden henkilökohtaisia eläkkeitä paitsi neuvottelujen vanhimpien Lauri Lylyn ja Lasse Laatusen. Tätä pidettiin yhtenä osoituksena neuvottelijoiden yhteiskunnallisen vastuun kannosta.

---

<sup>204</sup> *Työeläke* 2013 a, s. 4–7. Ks. myös *Talouselämä* 2014.

Nuorten etujärjestöjen tavoitteet olivat syntyneet vähitellen vuorovaikutuksessa eläkekentän toimijoiden ja asiantuntijoiden kanssa. Nuorten kannattamat tavoitteet olivat kaikki jo aiemmin olemassa olleita eläkepolitiikan vaihtoehtoja, eivät kokonaan uusia. Tämä ei kuitenkaan tee tavoitteista sen vähempiarvoisia. Nuorten tavoitteiden arvo on arvioni mukaan siinä, että *eläkeneuvotteluja käyneet järjestöt pystyivät hakemaan niistä soveltuvien osien selkänajaa joko neuvotteluihin, jäsenistönsä suuntaan tai julkisuuteen*. Nuorten etujärjestöt liputtivat selvästi eläkeiän noston puolesta, mikä taas oli työntekijäpuolelle vaikea pala hyväksyä jäsenistön keskuudessa. Arvioni mukaan nuorten näkyvä ja reipas kanta eläkeiän noston puolesta sekä sen kytkemisestä elinajan odotteeseen *edesaattoivat neuvottelutulokseen pääsemistä ja työntekijäosapuolen halukkuutta hyväksyä molemmat lopulliseen eläkesopimukseen tulleet eläkeikään liittyneet elementit*. Nuorten rooliksi muodostui näin tietynlainen uskonvahvistajan ja kannustajan rooli varsinaisiin neuvotteluosapuoliin nähden. SAK:n kohdalla kanssakäyminen oli sen verran tiivistä, että nuorten kanssa käyty vuoropuhelu syvensi myös SAK:n omia kantoja, jotka kävivät läpi tietynlaisen ”oikeudenmukaisuustestin” kun nuorten aktiivisimmat etujärjestöt niitä arvioivat omista lähtökohdistaan käsin. Näin arvioivat myös SAK:n Katja Veirto ja Lauri Lyly.

Nuorten vaatimuksista puuttuivat todella radikaalit ehdotukset, joita olisi voinut luonnehtia niin sanotuksi sukupolvikapinaksi. Jos nuoret olisivat vaatineet esimerkiksi kertyneisiin eläkeoikeuksiin puuttumista tai eläkejärjestelmän maksuriskin siirtoa jollain tavoin myös eläkeläisten itsensä kannettavaksi, olisi vastaanotto todennäköisesti ollut toinen. Kertyneiden eläkeoikeuksien suoja on ollut tärkeä eritoten palkansääntäjätöille, jotka ovat pitäneet esillä näkemystä eläkkeestä jälkipalkkana.<sup>205</sup> Eläkemaksupainetta olisi voitu vaatia kevennettäväksi myös esimerkiksi työeläkeindeksin muutoksella tai indeksikorotusten jäädytyksellä. Indeksien jäädytykset tosin olisivat olleet varsin lyhytaikainen keino. Näiden vaatimusten esittäjämyyden voi tulkita joko nuorten rohkeuden puutteena tai sitten osoituksena poliittisesta realismista. Tämän suuntaiset vaatimukset eivät olisi perustuslaillisesta näkökohdasta katsoen täysin ongelmattomia, vaan niiden yhteydessä ajauduttaisiin pohtimaan eläkkeiden perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa.

---

<sup>205</sup> Ks. esim. STTK:n puheenjohtaja Esa Swanljung teoksessa Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 263.

#### 5.4 Valtion rooli ja eläkeratkaisun muotoutuminen nuorille suosiolliseksi

Haastatteluiden perusteella tekemäni arvion mukaan valtiota edustaneen valtiovarainministeriön Jukka Pekkarisen panos oli eläkeneuvottelujen lopputuloksen kannalta ratkaiseva. Pekkarisen toiminta oli avainasemassa siinä, että eläkeneuvottelut saavuttivat niille asetetut tavoitteet ja samalla niin moni nuorten etujärjestöjen eläkeuudistukselle asettama tavoite täyttyi. Pekkarisen tehtävänä oli varmistaa, että järjestöjen neuvottelutulos täyttäisi valtion työmarkkinajärjestöille kirjallisella sopimuksella asettamat tavoitteet: eläkeratkaisun olisi laskettava kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeellesiirtymisikä 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tehtävä ei osoittautunut helpoksi varsinkaan työntekijäosapuolen osalta.

*”Näin jälkikäteen arvioin tai ymmärtäisin näin, että palkansaaajat eivät olleet täysin ymmärtäneet näitä tavoitteita – tai mitä siihen kestävyysvajeen prosenttiyksikön supistamiseen liittyi. Heillä oli se käsitys, että eläkeiän nostaminen 65 ikävuoteen riittää.”<sup>206</sup>*

Jotta tavoitteeseen päästäisiin, oli eläkeikä paitsi nostettava vähitellen 65 vuoteen, myös kiinnitettävä eläkeikä elinikään, jotta laskelma täyttyy. Tämä oli nuorten etujärjestöjen asettamista konkreettisista, eksaktisti määriteltävistä tavoitteista ehdottomasti painoarvoltaan suurin – ja se toteutui. Eliniän nosto oli juuri palkansaaajille erityisen vaikea asia, työnantajien rivit olivat julkisuuteen päin suorat. Lasse Laatusen mukaan työnantajien kulisseissa asiasta kuitenkin mutistiin, tosin vuoden 2017 eläkeuudistuksen neuvotteluissa vähemmän kuin esimerkiksi vuoden 2005 neuvottelujen yhteydessä:

*”Kyllähän tässä sillä lailla minäkin toimin tiettyssä ristiriidassa. Vielä näissä viimeisissäkin neuvotteluissa olen kuullut jopa EK:n hallintoneuvostossa yksittäisiltäkin yritysjohtajilta – ei ne kokouksissa kehdanneet tästä puhua, ne puhuivat aina ulkopuolella – että ei ole mitään järkeä, että työnantajia pakotetaan pitämään näitä vanhoja duunissa. Se asenne oli aina se, että vanhasta päästä potkaistaan aina pihalle. Kyllä se oli tosi kova. No, sanoin kaikille, että tässä on nyt kansantaloudelliset intressit, että sori vaan, työnantajat joutuvat oman osansa tästä kärsimyksestä ottamaan. Tyhmä asennehan tuo on.”<sup>207</sup>*

Laatunen ja Rantahalvari viittasivat haastattelussa työmarkkinajärjestöjen maaliskuussa 2014 Kataisen ja Urpilaisen kanssa tekemään kirjalliseen sopimukseen, jonka teko kuvattiin tämän tutkielman luvussa 4.2 ja talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa sekä Lasse Laatusen muistelmissa.<sup>208</sup> Erityisesti Laatunen piti kirjallisen sopimisen laatimista hyvänä, sillä sen sa-

<sup>206</sup> Jukka Pekkarisen (VM) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>207</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>208</sup> Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, s. 130–133, Laatunen–Nieminen 2017, s. 162; 298.

namuotoihin ja velvoittavuuteen voitiin aina palata – ja palattiinkin. EK:n näkökulmasta palkansaajat yrittivät luistaa sopimuksen velvoitteista, mutta erityisesti Jukka Pekkarinen pysyi tiukkana. Työmarkkinajärjestöjen hallituksen kanssa tekemä sopimus oli tehty Jyrki Kataisen (kok.) ollessa pääministerinä ja Jutta Urpilaisen (sd.) valtiovarainministerinä. Kun eläkeneuvotteluja käytiin, oli hallitus vaihtunut ja valtiovarainministeriksi sekä Jukka Pekkarisen esimieheksi oli noussut Antti Rinne. Neuvottelevat osapuolet tekivät erilaisia ratkaisuehdotuksia, joiden kestävyysvajevaikutukset laskettiin valtiovarainministeriössä. Haastateltavien mukaan Pekkarisen ilmoittama tulos oli useimmiten se, etteivät ehdotetut toimet riittäneet kestävyysvajetavoitteiden täyttämiseen. Eläkeikä oli kiinnitettävä eliniän pitenemiseen. Laatusen mukaan palkansaajajärjestöt vastustivat ajatusta rajusti, ja yrittivät painostaa Lauri Lylyn ja Antti Palolan johdolla Jukka Pekkarista luopumaan allekirjoitetun sopimuksen tiukasta tulkinnasta kestävyysvajetavoitteen osalta. Lasse Laatusen kuvailemana tilanne oli erittäin tiukka.

*”Siis se oli aivan niin kuin hurjaa! Silloin oli yksi tällainen lounastilaisuus Etelärannassa, kun oli tämä painostus. Sen jälkeen uskoin, että tämä ei jää Pekkari-  
sesta kiinni, että hänen kanttinsa kestää. Pekkarisen ainoa vastaus Lylylle ja Palolalle oli se, että hän tekee tätä hommaa virkavastuulla. Että ei mitään vaikutusta heidän puheilla.”<sup>209</sup>*

Palola ja Lyly eivät haastattelussa ottaneet esille tilannetta, Jukka Pekkarinen tyytyi luonnehtimaan tilannetta lyhyesti ja viitaten Laatusen muistelmiin, joissa tapaus on kuvattu tiiviisti.<sup>210</sup>

*”Minulle riittää aika pitkälti se, mikä oli Laatusen muistelmissa mukana. Kyllä ne kriittiset hetket olivat, kun ne neuvottelut olivat lähellä minuun katketa. Minä jouduin siinä lopussa painostukseen, että eikö se nyt riitä se eläkeiän nosto 65:een. Tästä se oli. Mutta kyllä minä omasta mielestäni sen kompromissin siinä rakensin, että saatiin kytkentä elinajan odotteeseen. Se tehtiin sitä kautta, että otettiin nämä lakisääteiset tarkistuspisteet mukaan.”<sup>211</sup>*

Pekkarinen viittaa työntekijän eläkelakiin sopimuksen myötä tulleeeseen 218 a §:ään, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tekee joka viides vuosi arvion työurien kehityksestä sekä työeläkejärjestelmän taloudellisesta ja sosiaalisesta kestävydestä. Arvioinnissa otetaan huomioon työurasuhteen kehitys ja siihen vaikuttavat eri tekijät. Työurasuhteella tarkoitetaan 18-vuotiaan työvoimaan kuulumisajan odotteen viiden vuoden keskiarvon ja 18-vuotiaan elinajanodotteen viiden vuoden keskiarvon välistä suhdetta. Arvioinnin yhteydessä kuullaan keskeisiä työnantajia ja palkansaajia edustavia keskusjärjestöjä. Tämä lainkohta täyttää hyvin nuorten asettaman tavoitteen *Kunkin eläkeselvityksen yhteydessä tulee aina arvioida erikseen*

<sup>209</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>210</sup> Laatusen–Nieminen 2017, s. 163–164.

<sup>211</sup> Jukka Pekkarisen (VM) haastattelu tätä tutkimusta varten.

*ehdotettujen toimenpiteiden sukupolvivaikutukset ja mitata selkein mittarein järjestelmän oikeudenmukaisuutta. Sukupolvivaikutukset on mainittu kyseiseen pykälään liittyvissä hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.*<sup>212</sup>

Laatusen kuvaaman painostuksen jälkeen työmarkkinajohtajat olivat Laatusen kertoman mukaan kääntyneet Pekkarisen esimiehenä toimineen valtiovarainministeri Rinteen puoleen. Rinne oli tiedustellut puhelimitse Laatuselta, josko EK:lle kelpaisi alempi tavoite kestävyysvajeen osalta kuin mitä sopimuksessa ollut runsas prosentti, jos Rinne sen ministerinä kelpuuttaisi. Rinteellä olisi teknisesti ottaen ollut mahdollisuus esimiesasemastaan myös määrätä neuvotteluihin osallistunutta Pekkarista joustamaan valtion tavoitteista, mutta Pekkarisella olisi ollut mahdollisuus vedota perustuslain 118 §:n mukaiseen vastuuseen virkatoimista ja jättää eriävä mielipide. Tämä olisi ollut julkisuudessa ministeri Rinteelle huono asia. Syntyi eriskummallinen tilanne, jossa EK pystyi olemaan eläkeiän elinajanodotteeseen sitomisen viimeisenä vaatijana, vaikka valtiovarainministeri oli valmis joustamaan edellisen hallituksen tekemästä sopimuksesta. Ilman EK:ta eläkesopimusta ei syntyisi, ja Laatusen pitäytyi tiukemmassa tavoitteessa, joka oli työnantajille mieluisampi. Laatusen haastattelussa kertoman perusteella EK:n hallituksen jäsenet eivät kaikki olleet täysin rinnoin mukana työurien pidentämisessä, vaikka sen toteaminen hallituksen kokouksessa olikin sopimatonta. Näin ollen Lasse Laatusen oli tulkintani mukaan itse Jukka Pekkarisen kanssa eläkeiän elinikään sitomisen taikumiiehenä. Katson, että lopulta nuorten tärkeimmän tavoitteen toisen puolikkaan toteutuminen oli Lasse Laatusen ja Jukka Pekkarisen ansiota – joita nuorten edunvalvojat eivät tavanneet kertaakaan. Sen sijaan palkansaaajat, joiden kanssa nuoret olivat eniten tekemisissä, olivat tiukimmin vastahankaan nuorten yhden tärkeimmistä tavoitteista kanssa. Vanhemmalle ammattiliittojen jäsenkunnalle alati nouseva eläkeikä olisi hankalasti selitettävissä. Kuitenkin nuorten halukkuus hyväksyä eläkeiän selvä, eliniän muutokseen kytkeytyvä muutos helpotti palkansaaajien tuskaa kipeän ratkaisun hyväksymisestä.

Neuvotteluvaiheessa nuorten näkökulmaa käytettiin perusteluna erityisesti, kun neuvoteltiin palkansaaajan eläkemaksun eläkepalkkavähenteisyydestä, eli yhdestä nuorten edunvalvonta-

---

<sup>212</sup> HE 16/2015 vp, s. 77: ”Lisäksi arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota työeläkejärjestelmän kehitykseen eri näkökulmista, joita ovat muun muassa työurien pidentäminen, riittävä eläkkeiden taso, rahoituksen kestävyys ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Tarkoituksena on eläkeajan ja työssäoloajan suhteen säilyminen sellaisena, että se turvaa työeläkejärjestelmän sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden sekä taloudellisen huoltosuhteen säilymisen kestäväällä tasolla.”

järjestöjen teknisimmistä vaatimuksista. Palkansaajan eläkemaksun eläkepalkkavähenteisyydestä luopuminen on ollut palkansaajajärjestöjen tavoitteena siitä lähtien, kun se vuonna 1992 Kari Puron sovittelemassa eläkeratkaisussa säädettiin:

*”Mutta ei siinä mennyt kuin yksi tai kaksi vuotta niin alkoi kauhea nyhtäminen, että tämä pitää kumota. Että eihän tässä ole mitään järkeä, että mitä enemmän maksat, niin sitä pienempi on eläkepalkkasi. Kieltämättä tämäkin on ihan looginen ajatus! Tässä oli niin kuin kaksi loogista periaatetta vastakkain. No, meidän työnantajapuolella katsottiin tietysti vaan, että paljonko se säästää työnantajan menoja. Ja sen takia me puolustettiin sitä kynsin hampain. Minä sanoin aina SAK:laisille, että minkä Puro on sopinut, sitä Laatusen ei päästä. Minähän pidin puoleni toistakymmentä vuotta ja joka helvetin neuvottelussa ne palasivat siihen, että tämä pitää poistaa. Ja kun me aloitettiin tämä viimeinen, 2014 uudistus, ja Rantahalvarin ja Antti Tanskasen kanssa sitä mietittiin, niin meillä oli yksi keskeinen periaate: pidetään kiinni tästä eläkepalkkavähenteisyydestä. Me ei luovuta siitä. Ja me oltaisiin alun perin oltu valmiita pohtimaan sitä, että sinne yli kuusikymppisille jää tämä superkarttuma – mikä oli Akavalle keskeinen.”<sup>213</sup>*

Jo aikoinaan, kun palkansaajan työeläkemaksun eläkepalkkavähenteisyyttä suunniteltiin ensimmäisen kerran, sen oletettiin olevan erittäin hankala palkansaajille hyväksyä. Niinpä sitä ei säädetty heti vuonna 1991, kun palkansaajan työeläkemaksusta ensimmäisen kerran säädettiin, vaan vasta vuotta myöhemmin.<sup>214</sup> Tällä kertaa palkansaajaliike oli kuitenkin taipumaton, sillä pöydässä oli useita muita järjestelmään tulevia heikennyksiä, joista useimmat oli pakko ottaa vastaan. Lasse Laatusen kuvaili haastattelussa, kuinka oli tulkinnut neuvottelutilannetta: SAK:lle ja STTK:lle palkansaajamaksun eläkepalkkavähenteisyyden poistaminen oli niin tärkeä tavoite, ettei niitä saataisi ratkaisun taakse, jos tätä vuosikausia vaadittua muutosta ei otettaisi neuvottelukappaleeksi. Laatusen myös arveli, että SAK:n ja STTK:n saaminen ratkaisun taakse palkansaajamaksun eläkepalkkavähenteisyyden poistolla tuo Akavankin neuvottelutulos on taakse. Kun EK:ssa lopulta päädyttiin ottamaan asia osaksi neuvotteluita, tuntui nuorten ikäpolvien näkemys asiasta painavan vaakakupissa.

*”Kyllä se (merkitys) nuorille – se oli tässä vaiheessa yksi ihan keskeinen seikka, miksi me olimme valmiit ottamaan pelinappulaksi myös tämän eläkepalkkavähenteisyyden, sen poistaminen. Se oli tämä nuorten näkökulma. Ja minä sanoisin, että se ei ollut pelkästään näiden neuvottelijoiden oman huonon omatunnon hyvitämistä. Että näissä joku järkevä peruste on.”<sup>215</sup>*

<sup>213</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>214</sup> Hannikainen–Vauhkonen 2012, s. 254–263; 273–277.

<sup>215</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

Nuorten edunvalvojat olivat siis omaksuneet palkansaajajärjestöiltä kovan, mutta realistisen tavoitteen, jonka taakse ne menivät. Heidän asettumisellaan tavoitteen taakse oli myös neuvotteluita edistävä, tukeva vaikutus samaan tapaan kuin eläkeiän nostossa ja kytkemisessä elinajan odotteeseen.

Valtion tiukka kestävyysvajetavoitteen vaaliminen on herättänyt äänenpainoja, joiden mukaan työmarkkinajärjestöt olisivat luovuttaneet päätösvallan eläkelainsäädännöstä vuosikymmenten jälkeen valtion käsiin.<sup>216</sup> Analyysini perusteella se ei pidä paikkaansa. Kirjallisten lähteiden valossa valtio asetti järjestöille tehtävän neuvotella eläkeuudistus syksyyn 2014 mennessä ja tavoitteen, että ratkaisu nostaisi eläköitymisikää mainittuun 62,4:ään vuoteen ja pienentäisi kestävyysvajetta reilulla prosentilla. Muuta valtio ei järjestöiltä neuvotteluille varatun aikarajan asettamisen lisäksi vaatinut. Tavoitteet vaadittiin ensimmäistä kertaa paperilla, mikä oli käänteentekevää. Myöskin haastateltavilla oli selvä käsitys siitä, ettei järjestöillä ollut koskaan ollut täysin avointa valtakirjaa eläkelainsäädännön määrittelyyn, vaan maan hallituksen ja eduskunnan kanssa oli oltava yhteisymmärryksessä muutoksen suunnasta. Paavo Lipposen hallitukset tosin antoivat työmarkkinajärjestöille enemmän liikkumatilaa.

*”Kyllä meillä oli semmoinen käsitys järjestöissä, että jos tavoitteisiin ei päästä, niin aika nopeasti tultaisiin sanomaan, että otetaan teiltä leikkikalut pois.”<sup>217</sup>*

*”Aina kun eläkeuudistuksia on tehty, niin kyllä niiden yhteisenä ajatuksena on ollut silloin 90-luvun puolivälistä alkaen, että mitä järjestöt tavoittelee ja mitä maan hallitus tavoittelee, niin kyllä niiden pitää suurin piirtein samoja olla. Koska jos järjestöt tavoittelee jotain muuta, ja ne kertoisivat sitten hallitukselle ja eduskuntaan, niin eihän se olisi kovin hyvä lähtökohta.”<sup>218</sup>*

*”No sitten tämä vallanvarastaminen, niin ainoa vastaus oli se, että kyllä kulloinenkin hallitus aina päättää, millaisia lakeja säädetään. Ei me voida sanoa, että nyt säädätte tämän, mitä me ollaan esitetty. Mutta kyllähän siinä, varsinkin 90-luvulla ja miksei 2000-luvun alussakin, niin nämä hallitukset antoivat meille toimeksiannon. Muun muassa Lipposen hallitus, niin me kirjoitettiin Puron ryhmässä se hallitusohjelmassa oleva eläkepoliittinen kohta. Lipposen toimeksiannosta.”<sup>219</sup>*

On selvää, että tavoite oli järjestöille tiukka ja taatusti rajasi järjestöjen vapautta neuvotella eläkesopimuksen sisällöstä. Lisäksi neuvotteluihin lähdettiin huolellisen valmistelun pohjalta, millaisena toimi Jukka Pekkarisen vetämän asiantuntijatyöryhmän syksyllä 2013 ilmestynyt raportti *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*. Se oli perusteellinen

<sup>216</sup> Muhonen–Hanska 2016, s. 86–91.

<sup>217</sup> Pekka Piispasen (Akava) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>218</sup> Vesa Rantahalvarin (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>219</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.



ja punnittu näkemys eläkejärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoista käsillä oleva tilanne huomioiden, joka määrittä monen tahon kantoja – nuoret mukaan lukien. Useammat haastateltavat kehuivat raportin sisältöä laadukkaaksi. Muun muassa Akavan Pekka Piispanen kuvaa pitäneensä Pekkarisen työryhmän raporttia neuvotteluissa eräänlaisena käsikirjana, johon nojautua. Pekkarinen itse jäi haastattelussa hetkeksi pohtimaan, miten he asiantuntijaryhmän kesken kokivat työnsä – oltiinko siinä itse asiassa jo tekemässä eläkeratkaisua ja sulkemassa joidakin vaihtoehtoja neuvottelijoilta pois?

*”Mielenkiintoinen kysymys. Mielenkiintoinen kysymys. Eihän sitä niin kuin yhteistä käsitystä tästä muodostettu. Mutta se oli asiantuntijaryhmä, ja sen keskuudessa vallitsi yhteisymmärrys. Ja kukin vei sitä viestiä omalle taholleen. Mutta kyllä se jossain määrin – ja näin minä sen ymmärsin – että jäi minun kontolleni viedä sitä viestiä sinne korkeaan pöytään. Yhteisymmärrys asiantuntijatahojen keskuudessa on aina korkeampi ja kommunikaatio on helpompaa kuin mitä se on sitten neuvotteluissa.”<sup>220</sup>*

Vesa Rantahalvari näki työryhmän roolina olleen yhteisen pohjan luominen neuvotteleville osapuolille siitä, millaisessa tilanteessa järjestelmän uudistamisessa oltiin, jotta lähtökohtaiset käsitykset eivät eroaisi toisistaan:

*”Sitten vielä siinä yhteydessä haluttiin uskonvahvistusta sille, että minkä takia nämä asiat pitää tehdä ja mitä vaihtoehtoja tässä sitten on. Sen takia perustettiin Pekkarisen työryhmä ja valtakunnan parhaat riippumattomat asiantuntijat<sup>221</sup> laitettiin tekemään tämä raportti. Ja kaikkien – tai ainakin minun käsittääkseni kaikkien – piti tietää, että sen raportin lopputulema tulee olemaan se, että eläkeikää pitää nostaa, varhaiseläkemuuotoja karsia ja eläkkeiden houkuttelevuutta vähentää. Mikä lopulta sitten tehtiinkin! Se järjestöjen neuvottelutuloshan ei poikkeakaan monelta osin siitä Pekkarisen raportista.”<sup>222</sup>*

Historiallisessa valossa katsoen valtion asettamissa reunaehdoissa eläkejärjestelmän kehittämiseen ei arvioni mukaan tapahtunut juurikaan muutosta aiempaan nähden. Eläkkeistä on neuvoteltu erilaisissa kokoonpanoissa, mutta valtio ei ole ollut neuvotteluissa osaton, vaan kulloinenkin hallitus on aina vaatinut eläkemuutoksilta omaa sosiaali- ja talouspolitiikkaansa tukevaa ratkaisua. Eläke-etuuksien karsiminen eläkeikää nostamalla ja maksupaineen alenta-

---

<sup>220</sup> Jukka Pekkarisen (VM) haastattelu tätä tutkimusta varten.

<sup>221</sup> Puheenjohtajansa, valtiovarainministeriön ylijohtaja Jukka Pekkarisen lisäksi selvitysryhmän jäseninä toimivat ylijohtaja Outi Antila (STM), johtaja Seija Ilmakunnas (Palkansaajien tutkimuslaitos), osastopäällikkö Olli Kangas (Kela), toimitusjohtaja Jukka Rantala (ETK), johtaja Hannu Uusitalo (ETK), hallintoneuvos Timo Viherkenttä (korkein hallintooikeus) ja toimitusjohtaja Vesa Vihriälä (Etlä). Selvitysryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo (VM) ja johtaja Mikko Kautto (ETK). Lisäksi sihteeristön työhön osallistuivat finanssisihteeri Juho Kostiaainen (VM) ja finanssisihteeri Mauri Kotamäki (VM). (Eläketurvakeskus 2013, s. 35).

<sup>222</sup> Vesa Rantahalvarin (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

minen tulevilta vuosilta nähtiin myös työmarkkinajärjestöissä tärkeäksi, jotta tähän asti luvattut eläke-etuudet kyetään rahoittamaan myös tulevaisuudessa. Riski maksun noususta pysyi siis töissä olevalla aktiivi-ikäluokalla, kuten jakojärjestelmään perustuvassa eläkejärjestelmässä on tapana.

### **5.5 Pitäisikö nuorten päästä päättämään? Nuorten osallisuus tulevaisuuden eläkelainsäädännössä ja suhde kuulemisvelvoitteeseen**

Yksi nuorten edunvalvontajärjestöjen tavoitteista oli se, että nuoret otetaan jatkossa mukaan tekemään eläkepäättöksiä, jotta turvataan sukupolvien välisen ketjun jatkuminen ja järjestelmän uskottavuus. Haastateltavien suhtautuminen tähän vaatimukseen oli hieman empivää. Haastatteluissa muun muassa pohdittiin, mitä vaatimuksella tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Haastateltavat kuitenkin suurimmaksi osaksi päätyivät vallitsevan neuvottelujärjestelmän kannattamisen kannalle. He kokivat, että vaikuttamisen kanavat ovat kyllä olemassa kaikille halukkaille nuorillekin ammattiyhdistysliikkeen nuoriso-osastojen tai itse ay-liikkeen muun virallisen organisaation kautta. Haastatteluissa muun muassa viitattiin olemassa oleviin keskusteluyhteyksiin liittojen opiskelijajärjestöjen kanssa. Jukka Pekkarisen näkökulma oli hänen roolinsa huomioon ottaen ymmärrettävä: Pekkarisen mielestä tulevat sukupolvet otetaan parhaiten huomioon huolehtimalla eläkejärjestelmästä ja julkisesta taloudesta. Pekka Piispasen tulkitsi vaatimuksen sisältöä monesta muusta haastateltavasta poikkeavasti:

*”Tämä sana ’päättää’ on tietysti mielenkiintoinen. Tässähän voi nähdä niinkin, että se päättäminen tapahtuu eduskuntaan kansan valitsemien henkilöiden kautta, mitä tässä ei ehkä tarkoiteta, vaan sitä, että tämä olisi tietyllä tavalla avoimempaa tämä valmistelu. Ja ehkä myös haluttiin viestiä järjestöille, että ehkä myös muutkin kuin yli 55-vuotiaat miehet voisivat päättää.”<sup>223</sup>*

Eläkejärjestelmästä päättämään on vuosien varrella riittänyt halukkaita tulijoita. Esimerkiksi Suomen yrittäjät ovat tahtoneet vuosikausia eläkeneuvottelupöytään, mutta työmarkkinajärjestöt eivät ole laskeneet. 90-luvun ja 2000-luvun alkupuolen uudistuksissa voimakkaassa roolissa ollut Kari Puron luotsaaman eläkeneuvotteluryhmän suljettu kokoonpano sai Lasse Laatusen mukaan kritiikkiä monesta suunnasta.

*”Minullekin tuli jatkuvasti semmoisia haukkuja, että mikä helvetin porukka tämä tämmöinen on. Koskaan perustettukaan! Sitten se on varastanut eläkepolitiikassa kaiken vallan. Vastaus oli meillä, niin kuin SAK:ssa ja palkansaajajärjestöillä,*

---

<sup>223</sup> Pekka Piispasen (Akava) haastattelu tätä tutkimusta varten.

*aina sama, että työeläkejärjestelmä on työmarkkinajärjestöjen perustama. Palkansaajapuoli edustaa maksajia ja edunsaajia ja työnantajapuoli edustaa maksajia. Tässä on niin kuin meidän valtakirja. Ja me voidaan neuvotella just siinä kokoonpanossa ja ihan mistä asioista kuin kulloinkin huvittaa.”<sup>224</sup>*

Vuoden 2005 uudistus oli Kari Purolle viimeinen ennen hänen eläkkeelle jääntiään. On huomionarvoista, että vuoden 2017 uudistuksessa samanlaista eläkeneuvotteluryhmää ei lainkaan muodostunut, vaan työmarkkinajärjestöt neuvottelivat uudistuksen suoraan keskenään ilman ulkopuolista puheenjohtajaa. Aloite tähän tuli palkansaajaliikkeeltä, eikä Lasse Laatusen alkanut asiasta oman haastattelusanomansa mukaan ”riitaa tekemään”. Virallista työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmää vetää puheenjohtajana Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantala, mutta Rantalan johtama ryhmä ei saanut työmarkkinajärjestöiltä vastaavan kaltaista neuvottelumandaattia kuin Puron johtama epävirallinen ryhmä aikanaan. Haastatteluiden perusteella kaikki neuvotteluosapuolet arvostivat Rantalan ylivoimaista substanssiosaamista eläkejärjestelmään liittyen ja pitivät hänen asiantuntemustaan olennaisena neuvottelujen onnistumisessa. Luottamusta Rantalaan oli kuitenkin enemmän laskijan kuin eläkepolitiikan tekijän roolissa. Palkansaajajärjestöt eivät kokeneet Rantala tarpeeksi puolueettomaksi johtamaan neuvotteluja. Tämä johti lopulta suorien kahdenvälisen neuvotteluiden käymiseen ilman ulkopuolisia, kuten työmarkkinajärjestöt asian ilmaisivat.

Takavuosina eläkeneuvotteluryhmässä oli ollut mukana edustusta myös eläkeyhtiöistä, mutta nyt järjestelmän toimeenpanijoita ei neuvotteluissa näkynyt. Lasse Laatusen haastattelussa antaman arvion mukaan eläkeyhtiöiden puuttuminen järjestelmän tulevaisuutta koskevista neuvotteluista peilautuu yhtiöiden nykyisten johtohahmojen profiileihin. Eläkeyhtiöiden johdossa on ihmisiä, joilla ei ole taustaa politiikan tai valtionhallinnon parissa, mikä johtaa eläkepolitiittisen kokemuksen puutteeseen. Nykyisten johtajien tausta on enemmän tyypillisen yritysjohtajan ja sijoitusalan ammattilaisen tausta, kun takavuosina eläkeyhtiöiden toimitusjohtajina oli muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla kannuksensa hankkineita miehiä – esimerkiksi Teivo Pentikäinen ja Kari Puro.

Tämän tutkimuksen tarkastelun perusteella on selvää, että eläkelainsäädännön uudistuksen keskeisimmästä sisällöstä sovittiin nimenomaan työmarkkinajärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa, minkä jälkeen varsinainen lainsäädäntövaihe hallituksen esityksen laatimisineen ja eduskuntakäsittelyineen lähinnä puki lain muotoon sen, mitä työmarkkinajärjestöt olivat so-

---

<sup>224</sup> Lasse Laatusen (EK) haastattelu tätä tutkimusta varten.

pineet. Varsinaista lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta siunasi päätöksen huolellisen valmistelun jälkeen. Näin ollen nuorten vaatimusta päästä päättämään eläkkeistä on hyvä peilata silloisiin säädösvalmistelun kuulemisohjeisiin, jotka määrittävät lakimuutoksiin asianosaisten sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun. Neuvottelujen ollessa käynnissä vuonna 2014 voimassa oli vuonna 2010 annettu ohje kuulemisesta säädösvalmistelussa.<sup>225</sup> Ohjeen soveltamisala on kuitenkin eläkeneuvotteluiden osalta kyseenalainen, sillä sen mukaan ohje koskee ”lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelua. Ohje koskee myös EU-säädösten täytäntöönpanoa ja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista varten tehtävää kansallisten säädösten valmistelua. Lisäksi ohjetta käytetään soveltuvin osin EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisessa valmistelussa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ohella.” Virallisessa mielessä eläkeuudistusta koskevien lakien valmistelu aloitettiin sosiaali- ja terveysministeriössä vasta työmarkkinajärjestöjen päästyä sopimukseen. Sitä oli kuitenkin edeltänyt valtiovallan työmarkkinajärjestöjen kanssa tekemät useat sopimukset eläkeuudistuksen neuvottelemisesta. Työmarkkinajärjestöillä oli siis hallitusvallan antama toimeksianto, johon ne olivat kirjallisesti sitoutuneet. Sosiaali- ja terveysministeriön aloittaessa hallituksen esityksen valmistelun kuulemisvelvoite täytettiin, kuten luvussa neljä todetaan. Tuolloin voimassa olleen säädösvalmistelun kuulemisohjeen kohdan 2.3 mukaan sidosryhmiä on kuitenkin kuultava valmisteluvaiheissa, joissa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön.<sup>226</sup> Työmarkkinajärjestöjen väliset neuvottelut voidaan tulkita tiukassa mielessä muuksi kuin säädösvalmisteluksi, mutta tosiasiallisesti järjestöjen neuvottelut ja niitä edeltävät valmisteluajat ovat ne pääsääntöisimmät ja kuulemisen kannalta olennaisimmat hetket eläkelainsäädäntöä tehtäessä. Tässä mielessä eläkelakien valmistelu poikkeaa tavallisen lainsäädännön teosta merkittäväällä tavalla.

Tulevien ikäpolvien asema tulevaisuuden eläkkeiden maksajina ja etuuksien nauttijoina tekee heistä mitä suurimmassa määrin eläkeuudistuksen keskeisen sidosryhmän. Haastatteluaineiston perusteella nuoret pääsivät vaikuttamaan ja tuomaan äänensä kuuluville eläkeuudistusta valmisteltaessa, mutta kuulemista ei oltu organisoitu virallisesti. Nuorten etujärjestöt löysivät

---

<sup>225</sup> Oikeusministeriö 2010.

<sup>226</sup> Oikeusministeriö 2010, s. 13. Kohtaa on myös täsmennetty kuulemisoppaaseen liitettyyn muistioon, jossa annetaan ohjeille yksityiskohtaiset perustelut hallituksen esityksen tapaan. Niissä kuulemisen ajoitusta taustoitetaan sivulla 22 seuraavasti: ”Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä sopeuttaa toimintansa muutoksiin. Ongelmaksi todetaan lausuntokierrokset niin myöhäisessä vaiheessa valmistelua, että ulkopuolisilla kommentailla ei voida juuri enää vaikuttaa ehdotuksen perusratkaisuihin”

toimivan yhteyden palkansaajajärjestöihin (eritoten SAK:hon) ja Eläketurvakeskukseen, osin näiden tahojen houkuttelemana. Virallista tietä kuuleminen ei kuitenkaan tapahtunut.

Nykyisin kuulemisopas on uusittu, mutta sen sisältö on yllä kuvatuilta osin pysynyt käytännössä ennallaan.<sup>227</sup> *Yksi tapa, millä lainsäätäjä voisi jatkossa täyttää kuulemisoppaan osoittaman kuulemisvelvoitteen myös eläkelainsäädännön osalta, on kuulemisvelvoitteen määrittäminen eläkkeistä neuvotteleville työmarkkinajärjestöille.* Hallitus voisi edellyttää, että neuvottelevat osapuolet ottaisivat ennen varsinaisten neuvottelujen käymistä sidosryhmät laajemmin mukaan valmisteluun ja esittämään omia toiveitaan ja näkemyksiään eläkelainsäädäntöön liittyen. Tämä avaisi eläkeneuvottelujen sulkeutunutta kabinettiluonnetta, vaikkei itse neuvotteluvaihetta avattaisikaan nykyistä enempää. Tällä hetkellä näet eläkelainsäädännön uudistaminen on annettu järjestöjen käsiin, mutta viranomaisen kuulemisvelvollisuutta niille ei ole annettu. Luonteva hetki laajalle kuulemiselle tai kuulemisvelvoitteen antamiselle olisi työntekijän eläkelain 218 a §:n mukainen sosiaali- ja terveysministeriön joka viides vuosi tekemä työurien kehityksen arviointi. Pykälän mukaan arvioinnin yhteydessä kuullaan keskeisiä työnantajia ja palkansaajia edustavia keskusjärjestöjä – ei kuitenkaan tulevien sukupolvien edustajia. Nuorten ikäpolvien on siis oltava valmiita osallistumaan oma-aloitteisesti keskusteluun, kun ensimmäinen määräaikaistarkastus pidetään vuonna 2022.

---

<sup>227</sup> Oikeusministeriö 2016.

## 6 NUORET ELÄKEOOPPERAN TAUSTAKUOROSSA – YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen perusteella nuoria ikäpolvia edustavien etujärjestöjen ääneen lausutut tavoitteet vuoden 2017 eläkeuudistukseen toteutuivat konkreettisten, itse eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvien tavoitteiden osalta erittäin hyvin. Suureksi osaksi syy on se, että tavoitteet olivat hyvin samankaltaiset varsinaisten neuvottelevien tahojen tavoitteiden kanssa. Nuorten etujärjestöjen tavoitteet muovautuivat realistisiksi palkansaajajärjestöjen ja Eläketurvakeskuksen asiantuntijoiden ja neuvottelijoiden kanssa käydyssä vuorovaikutuksessa. Merkittävin keskustelukumppani nuorten etujärjestöille oli SAK, jonka puheenjohtaja Lauri Lyly veti nuorten etujärjestöt mukaan eläkkeistä käytävään keskusteluun. Nuoret poimivat pääasiassa neuvottelutahojen ja eläkeasiantuntijoiden määrittämältä eläkekeskustelun agendalta itselleen sopivia asioita, kokosivat niistä oman näkemyksensä, ja alkoivat kaupata näkemyskonaisuuttaan takaisin perinteisille eläkekeskustelijoille. Nuorten etujärjestöt eivät vaatineet mitään uutta ja omaperäistä eivätkä mitään kovin radikaalia eläkejärjestelmän kokonaisuutta ajatellen. Tavoitteet eivät silti olleet näennäisiä, vaan niiden joukossa oli myös isoja muutoksia järjestelmän keskeisiin elementteihin. Tavoitteilla oli vahvat lähtökohdat menestyä.

Eläkeuudistuksen keskeiset, vaihtoehtoiset elementit oli pitkälle valmisteltu ja pohdittu varsinaisia neuvotteluja edeltävissä tutkimuksissa ja selvityksissä, joista keskeisin oli Jukka Pekkarisen asiantuntijatyöryhmän valmisteleva raportti *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*. Viimeistään sen myötä neuvottelutahot olivat hyväksyneet ajatuksen eläkeiän nostosta. Myös nuorten edustajilla oli samat kaikille tahoille julkiset selvitykset käytössään, joten ne muodostivat omia kantojaan niiden ja muiden neuvottelevien tahojen kantojen pohjalta. Suomen hallitus oli antanut työmarkkinajärjestöille tehtävän neuvotella eläkeuudistuksesta ja se oli neuvottelumandaattia antaessaan sitonut ne tahtoonsa asettamalla neuvottelutulokselle kaksi tiukkaa reunaehtoaa keskimääräisen eläköitymisiän nousemisesta ja kestävyysvajeen pienentämisestä. Molemmat tavoitteet olivat nuorten etujärjestöjen tavoitteiden kautta katsoen hyviä. Itse eläkeuudistuksen taustalla olleet selvitykset olivat lainsäädännöllisessä mielessä kattavasti tehtyjä.

Tutkimuksen nimessä ollutta allegoriaa käyttääkseni totean, että nuorten ääni ei eläkeuudistuksessa kuulunut pelkästään kuiskaamalla, vaan pikemminkin nuorten etujärjestöt liittyivät mukaan eläkeneuvotteluopperan taustakuoroon ensimmäistä kertaa eläkelainsäädännön teon historiassa. Heidän äänensä ei hukkunut eläkearian pauhuun, vaan se resonoi myös muiden

tahojen soinnissa – eli nuorten kannat vaikuttivat myös muiden neuvottelutahojen kantoihin. Nuoret esimerkiksi suhtautuivat avoimen hyväksyvästi eläkeiän nostoon ja eläkkeellesiirtymisiän sitomiseen elinajan odotteeseen, mikä oli yhdistelmänä vaikea hyväksyttävä palkansaajaliikkeelle. Sekä työntekijät että työnantajat esiintyivät julkisuudessa nuorten ikäpolvien etujen puolustajina tulevaisuudessa neuvotteluissa, molemmat toki omista lähtökohdistaan. Kyse oli molemminpuolisesta vuorovaikutuksesta. Nuorten etujärjestöt toivotettiin mukaan keskusteluun avoimin mielin. Nuorten esiintulolle aika oli kypsä: eläkejärjestelmän kestävydestä oli esitetty julkisuudessa huolestuneita näkemyksiä ja koko neuvotteluille asetettu tavoite oli jo lähtökohdiltaan sellainen, että onnistuessaan se tukisi nuorten ikäpolvien asemaa järjestelmän kustannusten kantajina. Tulevien eläkkeensaajien etuuksia ja eläke-ehdot leikattiin, mutta se oli lähtökohta, jonka kaikki neuvotteluihin osallistuneet ja niihin vaikuttaneet tahot olivat jo etukäteen hyväksyneet – myös nuorten edustajat itse. Nuoret eivät olleet riitasointuisia, vaan heidän edustamansa kannat olivat niin lähellä muiden neuvottelutahojen kantoja, että tavoitteilla oli erinomaiset mahdollisuudet menestyä, kuten sitten pitkälle kävikin. Suuremmista nuorten tavoitteista ainoastaan eläkemaksun tasoon ei tullut nuorten etujärjestöjen kaipaamaa yhtäkkistä nostoa. Nuoret tekivät myös kannaltaan hyvää julkisuustyötä järjestämällä paljon julkisuutta saaneet nuorten eläkeneuvottelut, jotka osaltaan vahvistivat julkisuudessa ollutta teemaa tulevien ikäpolvien asemasta.

Nuorten etujärjestöjen tavoitteista eniten veitsenterällä toteutumisen suhteen oli eläkeikärajan sitominen eliniän odotteeseen. Se toteutui lopulta valtiovarainministeriön Jukka Pekkarisen pysyttyä tiukkana valtion kirjallisten vaatimusten toteutumisessa. Tähän Pekkarinen sai tukea EK:n pääneuvottelija Lasse Laatuselta, joka kieltäytyi tekemästä muunlaista ratkaisua, kuin mihin työmarkkinajärjestöt olivat Jyrki Kataisen hallitukselle antaman lupauksen myötä sitoutuneet.

Varsinaisen neuvottelutuloksen hyväksymisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö valmisti neuvottelutuloksen pohjalta hallituksen esityksen, joka oli perin uskollinen työmarkkinajärjestöjen neuvottelemalle tulokselle. Hallituksen esityksessä olleet perustelut noudattivat ennen neuvotteluja tehtyjen asiantuntijaraporttien ja erityisesti Pekkarisen työryhmän tekemän raportin perusteluita. Nuorisojärjestöt moittivat hallituksen esityksessä olleita vähäisiä arvioita uudistuksen sukupolvivaikutuksista. Lain eduskuntakäsittely oli uudistuksen kokoluokkaan nähden melko nopeaa ja varsin yksimielistä. Eduskunta ei tehnyt valmisteltuun eläkeuudistukseen merkittäviä muutoksia, vaan kehui valmistelua huolelliseksi. Ylintä lainsäädäntövaltaa käyttävä elin siis hyväksyi ulkoparlamentaarisesta valmistelusta pohjalta tehdyn merkittävän

uudistuksen ja oli asiaan varsin tyytyväinen, vaikka sillä periaatteessa olisi ollut mahdollisuus olla niin tekemättä. Neuvoteltu uudistus kuitenkin noudatteli vallassa olevan hallituksen pääpiirteittäistä tahtoa, joten eduskunnastakaan ei suurta kritiikkiä kuulunut. Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta myös vuoden 2017 eläkeuudistukseen asettui osaksi aiempien eläkeuudistusten historiallista jatkumoa. Tällä kertaa siihen toi oman lisänsä maan hallituksen asettamat kirjalliset tavoitteet, joihin järjestöt olivat sitoutuneet, ja joiden kiinnipitämisestä valtiovarainministeriö ja työnantajat Jukka Pekkarisen ja Lasse Laatusen johdolla huolehtivat.

Vaikka monet nuorten tavoitteista toteutuivat, ne johtivat uudistukseen, jossa muutoksia koki lähinnä maksajaikäluokka. Jo eläkkeelle päässeiden ikäluokkien asemaan ei tullut muutosta. Nuorten tavoitteet eivät olleet kovin radikaaleja: niihin ei lukeutunut nyt eläkkeellä olevien ikäpolvien aseman huonontamista maksajaikäluokkien eduksi. Vaatimuslistalla ei ollut eläkeindeksien muuttamista eläkkeellä olevien kannalta huonompaan suuntaan, vaan päinvastoin olemassa olevista indekseistä kiinni pitäminen. Nuoret eivät vaatineet eläkemaksujen riskin siirtoa edes osittain eläkkeellä oleville ikäluokille tai eläkkeiden perustuslainsuojaan puuttumista, eli eläkejärjestelmän perusfundamentit tältä osin pysyivät haastamattomina.<sup>228</sup> Tällaiset tavoitteet johtaisivat helposti niin sanottuun sukupolvisotaan ja eri ikäluokkien keskinäiseen vastakkainasetteluun. Toisaalta olemalla vaatimatta huononnuksia nyt eläkkeellä olevien asemaan voidaan paremmin perustella oman aseman suojaamista myös tulevaisuudessa siinä vaiheessa, kun maksajaikäluokat ovat itse siirtymässä eläkkeelle. Seuraavalla eläkeneuvottelukierroksella myös maksussa olevien eläkkeiden säätäminen nousee ainakin keskusteluun, siitä on antanut viitteitä julkisuuteen esimerkiksi STTK:n Antti Palola. Aamulehdelle antamassaan haastattelussa Palola sanoo pohtineensa, pitääkö jo maksussa olevien eläkkeiden nauttia perustuslain mukaista omaisuuden suojaa, tai voitaisiinko nykyistä työeläkeindeksiä muuttaa niin, että se jarruttaisi jo maksussa olevien eläkkeiden nousua eli hillitsisi eläkemenojen kasvua.<sup>229</sup>

Tällä hetkellä vallitseva perustuslain tulkinta suojaa eläkkeelle pian jäävien perusteltuja odotuksia ja käyttää vahvana perusteena sitä, että jo eläkkeellä olevat ovat suojattomia varautumaan eläketoimeentuloonsa voimakkaasti vaikuttaviin muutoksiin. Niin sanottua *nuorten elä-*

---

<sup>228</sup> Yksi tapa siirtää maksuriskiä aktiivi-ikäluokalta eläkkeensaajille olisi sitoa rahastoidun eläkeosuuden tuottoa ulos maksettaviin eläkkeisiin. Jos rahastojen tuotto olisi huono, alentaisi se ulos maksettavia eläkkeitä ja keventäisi siten aktiivi-ikäluokan maksutaakkaa.

<sup>229</sup> *Aamulehti* 2018.



*kelupausta* ei laillisesta näkökulmasta katsoen ole olemassa: on vain kullekin työtulonsa perusteella kertyvä perustuslain suojaama eläkeoikeus, jonka maksamisesta suurimman vastuun kantavat tulevat, kulloinkin töissä olevat ikäluokat. Eläkelupaus on juridisessa mielessä olemassa vain vakuutusteknisessä eläkemaksuvastuussa.

Kovin demokraattiseksi vuoden 2017 eläkeuudistuksen päätöksentekoa ei voi sanoa. Vaaleilla valitun eduskunnan asettama hallitus asetti työmarkkinajärjestöille tavoitteet, johon ne sitoutuivat. Varsinaiset neuvottelut käytiin kabineteissa, joissa istuivat työnantajat ja palkansaajat, muttei esimerkiksi yrittäjien edustajia. Poliittiset päättäjät olivat tämän tutkimuksen perusteella tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen, jossa konkreettinen päätöksenteko eläkejärjestelmään tehtävistä ehtojen kiristyksistä oli työmarkkinajärjestöjen vastuulla. Näin poliitikot pysyivät väistämään vastuun ikävistä päätöksistä ja osoittamaan työmarkkinajärjestöjä tiukoista päätöksistä. Tilanne tuo myös poliittista vakautta eläkejärjestelmään: eläkkeet eivät nouse niin suuriksi poliittisiksi kysymyksiksi vaalien lähestyessä, kun järjestelmään liittyvien konkreettisten päätösten teko on annettu muiden kuin puolueiden käsiin. Tällä välttyään tempoilevalta eläkepolitiikalta ja niin sanotun eläkepopulismin vaara pienenee, mutta samalla päätöksenteon demokraattisuus ja läpinäkyvyys kärsii.

Tämän tutkimuksen yksi tarkoitus oli luoda lisävalaistusta Roberto Mangabeira Ungerin ja Jeremy Waldronin mainitsemiin ”oikeustieteen likaisiin pikku salaisuuksiin”; siis pohtia, *kuka* tai *mikä* taho itse asiassa voimassa olevan normiston lopulta linjaa ja säätää ja millaisella kompetenssilla. Millainen merkitys tuolla kompetenssilla on ihmisten valmiuteen hyväksyä säädös ja noudattaa sitä? Näkemykseni mukaan vuoden 2017 eläkeuudistuksen säätäminen ei tosiasiallista valtaa normiston teossa käyttävien tahojen osalta poikennut merkittävästi aiemmista eläkeuudistuksista. Arvioni mukaan aiempina vuosikymmeninä vähäinen osallisuus on hyväksytty helpommin, kun järjestelmän kantokyvystä tulevien vuosikymmenten osalta ei ole ollut yhtä vahvaa huolta kuin nyt. Kun tietoisuus maksutaakan kasvusta tuli paremmin nuorten ikäluokkien tietoisuuteen, heräsivät nuorten ikäluokkien edustajat vaatimaan voimakkaampaa osallisuutta normiston tekoon. Olkoonkin, että nuorten ikäluokkien edunvalvojien vaatimus päästää nuoret päättämään eläkkeistä jäi monille tutkimuksen haastateltaville hämärän peitton – monelle heräsi kysymys, mitä siinä itse asiassa vaadittiin.

Historian valossa katsoen työmarkkinajärjestöt ovat pitäneet tiukasti kiinni oikeudestaan neuvotella keskenään ja kolmikannassa valtion kanssa työeläkejärjestelmän kehittämisestä. Niillä

tuskin on jatkossakaan aikomusta päästää ilman maksuvastuuta olevia tahoja käymään neuvotteluja järjestelmän uudistamisesta. Maksuvastuu levittäytyy kuitenkin laajalle, sillä eläkejärjestelmä on kauaskantoinen. Jokainen ansaittu euro kerryttää ansaitsijalleen eläkettä, jonka maksuvastuu ulottuu pitkälle tuleviin vuosikymmeniin. Maksajan roolissa on vuorollaan käytännössä jokainen suomalaisessa yhteiskunnassa työtä tekevä yksilö tai työtä tarjoava työnantaja. Tätä vasten on vaikea perustella minkään tahon jättämistä täysin eläkkeistä käytävän keskustelun ulkopuolelle. Voimassa olevan säädösvalmistelun kuulemisoppaan kohdan 1.2 mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Samaisen kohdan mukaan kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista.<sup>230</sup> Nykyisellään eläkeneuvotteluja käyvillä järjestöillä ei ole valtiovallalta tulevaa velvoitetta osallistua tai kuulla muita tahoja eläkeneuvotteluihin liittyen. Vuoden 2017 uudistuksessa ne kuitenkin palkansääjajärjestöjen johdolla olivat halukkaita keskustelemaan nuorten edustajien kanssa, kun nuoret osoittivat kiinnostusta. Valtiovallalla olisi mahdollisuus vaatia tulevissa uudistuksissa eläkkeistä neuvottelevia järjestöjä kuulemaan sidosryhmiä tähän asti totuttua laajemmin. Tämä kuitenkin vaatii lainsäätäjältä aktiivista otetta. Seuraavan kerran osallisuuden kokemusta eläkejärjestelmään voitaisiin vahvistaa lakiin kirjatun eläkejärjestelmän määräaikaistarkastelun yhteydessä vuonna 2022, jolloin tarkastelu tehdään ensimmäistä kertaa – ellei sitten seuraava eläkeuudistus tule vireille jo ennen sitä esimerkiksi syntyvien ikäluokkien äkillisen pienene-  
misen vuoksi.

---

<sup>230</sup> Oikeusministeriö 2016.

# LIITTEET

## Liite 1. Kysymysrunko haastateltaville

- Ketkä puhuivat nuorten puolesta neuvottelujen yhteydessä?
- Millaiset tavoitteet nuorten edustajilla oli?
- Millaista nuorten lobbaus oli?
- Missä vaiheessa neuvotteluja nuoret alkoivat ottaa yhteyttä? Miten luonnehtisit ajoitusta?
- Näkyykö nuorten edustajien kädenjälki konkreettisesti tehdyssä eläkeratkaisussa?
- Miten eläkkeiden perustuslain suojaan suhtauduttiin? Oliko keskustelua mak-  
sussa olevien eläkkeiden leikkaamisesta?
- Millaiset lähtökohdat eläkeuudistukseen oli? Mitkä asiat piti saada maaliin?
- Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on viime aikoina kritisoitu useam-  
malla suulla – oliko näitä äänenpainoja neuvotteluiden aikaan kuultavissa?
- Nuorten tavoitteet menivät läpi kohtalaisen hyvin. Olivatko nuorten tavoitteet  
sopivasti päällekkäisiä muiden tavoitteiden kanssa vai oliko se aidosti var-  
teenotettava kokonaisuus?
- Minkä verran neuvotteluissa työmarkkinajärjestöillä oli aidosti varaa neuvo-  
tella valtion asettamien tavoitteiden myötä?
- Suurin osa uudistuksista oli nähtävissä jo Pekkarisen työryhmän raportissa.  
Millainen vaikutus raportilla oli?
- Miten arvioit, kenellä oli uudistusta tehdessä suurin valta? Kenen näköinen  
ratkaisu on? Miten vertaat tätä neuvotteluratkaisua aiempiin ratkaisuihin?